This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at http://books.google.com/

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

University of California

Claus Spreckels Fund.

PRINCIPES

DE

SCIENCE DES FINANCES

DU MÊME AUTEUR

Il socialismo cattolico, Turin, Roux, 1891, 418 pp., 2e éd. italienne : trad. française (éditeur Guillaumin), anglaise (éditeurs : Swan Sonnenschein et Cie), espagnole (traducteur : Dorado Montero), polonaise, etc.

La popolazione e il sistema sociale, Turin, Roux, 1894, 214 pp., traduction anglaise (éditeurs Swan Sonnenschein et Cie), française (Giard et Brière), espagnole (Buenos-Ayres, Martini), etc.

L'ora presente, Turin, Roux, 1893.

L'emigrazione italiana e i suoi avversari, Turin, Roux, 1889.

Poor relief in Italy, Oxford, 1892.

La législation du travail en Italie, Paris, 1892, 60 pp.

Le mouvement économique et social en Italie, Bruxelles, 1892.

Sul pagamento dei salari — Su la insequestrabilità dei salari, Rome, Bertero.

L'alimentazione e la forza di lavoro dei popoli, Turin, 1894 (traduit en anglais et en russe).

La misura delle variazioni di valore della moneta, Turin, 1895.

Il lavoro, Turin, 1895 (traduit en français).

L'economia degli alti salari, Turin, 1896 (traduit en russe et en espagnol).

La nuova fase della emigrazione italiana, Turin, Roux, 1899.

Il saggio dello sconto, Naples, 1898. (Traduit en français et en espagnol).

Nord e Sud, avec 47 gravures, Turin, Roux et Viarengo, 1900.

Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97, 100 exemplaires à grand format, à 25 lire chacun, Naples, 1900 (en outre, 200 grands tableaux statistiques, diagrammes et cartogrammes).

L'Italia all alba del secolo XX, Turin, 1901, Roux et Viarengo.

La Città di Napoli, études et recherches sur la situation économique actuelle et la possibilité d'une transformation industrielle (édition à grand format de 100 exemplaires), Naples, 1902.

Le forze idrauliche dell' Italia e la loro utilizzazione, Naples, 1902 (édition à 100 exemplaires).

Nuove ricerche sulle forze idrauliche dell' Italia e la loro utilizzazione, suivi d'un appendice contenant des études de G. Colombo, V. de Asarta, L. Lombardi, C. Christoni, U. Masoni, S. Pagliani, etc. Naples, 1903 (édition à 100 exemplaires), grand in-4°.

PRINCIPES

DE

SCIENCE DES FINANCES

PAR

F. S. NITTI

PROFESSEUR ORDINAIRE DE SCIENCE DES FINANCES A L'UNIVERSITÉ DE NAPLES

AVEC UNE PRÉFACE DE A. WAHL

DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LILLE

TRADUCTION FRANÇAISE DE J. CHAMARD

AGRÉGÉ DE L'UNIVERSITÉ

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

PARIS

V. GIARD ET E. BRIERE

Libraires-Éditeurs

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1904

HJ 171
.N5

SPRECKELS

A

VINCENT NITTI, MON PÈRE

ET A

VINCENT NITTI, MON FILS

Ce livre est publié en russe, chez l'éditeur S. SABACHNIKOFF, *de Moscou, — la traduction française chez* GIARD ET BRIÈRE, *de Paris.*

Tous droits de reproduction et de traduction réservés.

PRÉFACE

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

La floraison des traités — invariablement élémentaires — consacrés à la science financière, a été dans ces derniers temps extraordinaire en Italie; cette année seule en a vu naître trois, et peut-être davantage. C'est de beaucoup le meilleur d'entre eux qui vient d'être traduit pour les lecteurs français; la somme inouïe d'idées, de théories, de discussions, et même de faits qu'ils trouveront dans ce remarquable ouvrage, leur montreront à quel degré de perfection sont arrivées les études de science financière en Italie.

Dans tous les pays, du reste, les études de science financière deviennent nombreuses. Peut-être est-il réservé au xx^e^ siècle de constituer cette science sur des bases vraiment solides, sinon définitives. Il faut bien reconnaître qu'elle est encore dans l'enfance, et les raisons de cette lacune sont faciles à déterminer, au moins en partie. Chez beaucoup de peuples anciens, qui tiraient leurs ressources de la conquête, du butin, et des tributs établis sur les pays annexés, vis-à-vis desquels on n'avait aucun ménagement à garder, les impôts et la dette publique ne jouaient qu'un rôle insignifiant. Les monarchies despotiques ont toujours considéré leur système fiscal comme une matière d'État, contre laquelle toute critique était interdite. On se souvient de Vauban, frappé de disgrâce pour avoir écrit sa *Dîme royale*, dont cependant, peu d'années après, la royauté devait adopter temporairement les idées dominantes; du marquis de Mirabeau, enfermé en 1760 au donjon de Vincennes, pour avoir proposé, dans sa *Théorie de l'impôt*, la suppression de la ferme. Diderot, dans un bref compte rendu qu'il consa-

crait à un ouvrage de Boisnier de Lormes (1), rapporte que ce livre ne put paraître que plusieurs années après avoir été écrit, parce qu'il attaquait les fermiers généraux (2). Un passage des *Mémoires-journaux* de Lestoile nous apprend qu'à la fin du XVI^e^ siècle, — à une époque où la liberté absolue de la défense était reconnue, — un avocat, s'étant permis de critiquer un impôt récent devant le conseil privé, fut sur le point d'être envoyé à la Bastille, et dut à de puissantes influences la faveur d'être simplement suspendu (3). Aussi ne faut-il pas s'étonner que le très long chapitre consacré par Bodin aux impôts soit principalement descriptif et anecdotique; peu de principes y sont étudiés et il s'arrange de manière à ne froisser personne: Il ose signaler les inconvénients des privilèges accordés au clergé et à la noblesse, mais au point de vue pratique seulement. Il ose comparer un système fiscal où règnent ces immunités au corps humain où « les parties plus fortes et plus nobles jetant les humeurs superflues et vicieuses aux plus faibles, quand l'apoteme est enflée si fort que la partie faible n'en peut plus, il faut qu'elle crève ou qu'elle infecte tous les membres »; mais il ne critique aucune législation, ne se réfère à aucun principe; il se contente de signaler les inconvénients que cette situation produit à la longue pour les privilégiés eux-mêmes, car, quand « le même peuple est tombé sous le fardeau comme l'âne d'Ésope, le cheval qui n'avait rien voulu porter, c'est-à-dire la noblesse et les gens d'Église, sont contraints, les uns de porter les décimes et subsides extraordinaires, les autres de vendre leur bien, pour faire la guerre à leurs dépens et payer les tailles et autres impôts directement ou indirectement » (4).

1. *Du rétablissement de l'impôt dans son ordre naturel.*
2. *Œuvres*, édition Assézat, t. IV, p. 38.
3. L'Estoile, édition Brunet, t. II, p. 16.
4. Livre VI, chap. II, édit. de 1579, p. 617.

RARY THE RSITY OF ORNIA

Les publicistes qui entreprenaient d'apprécier les institutions fiscales de l'ancienne monarchie, ne trouvaient généralement que des excuses ou des justifications en faveur de celles de ces institutions qu'il eût été dangereux de critiquer. La vénalité des offices n'était guère combattue sans restrictions que dans les écrits destinés à rester secrets (1). Bodin la déplorait, mais y voyait une ressource recommandable dans le cas de nécessité pressante (2), ce qui équivalait à la légitimer en toute hypothèse. Montesquieu, dans ses *Lettres persanes*, se contente de railler la vanité des sujets du roi de France, laquelle permet à ce dernier « de soutenir de grandes guerres, n'ayant d'autres fonds que des titres d'honneur à vendre » (3). Ailleurs il prend nettement, bien qu'avec une certaine pudeur, la défense de la vénalité; il consent à reconnaître que, sous certains régimes politiques, elle a laissé à désirer; mais il la prône dans les monarchies (4), et nous soutient même qu'un pape ayant supprimé la vénalité des charges « il n'y a plus eu désormais que des cuistres dans le sacré-collège, au lieu qu'auparavant c'étaient les premières familles qui acquéraient ces charges » (5). Et le marquis de Mirabeau, esprit pourtant dégagé de bien des préjugés, n'admettait pas que les magistrats nommés par le roi dussent être indépendants (6).

On préconisait sans doute le principe de l'égalité fiscale, mais en tant qu'il ne devait pas nuire aux immunités constituées par la monarchie dans son intérêt; on

1. L'Estoile, *op. cit.*, t. I, p. 240 et 368; t. IX, p. 36 et 99; t. X, p. 63; t. XI, p. 81 et 95: *Correspondance de Madame, duchesse d'Orléans*, trad. franç., t. I, p. 115.
2. *Op. cit.*, p. 609.
3. Lettre 24.
4. *Esprit des lois*, liv. V, chap. XIX.
5. *Voyages*, publiés en 1894, t. I, p. 224.
6. *L'Ami des hommes*, p. 218.

demandait l'égalité d'une manière générale, entre les différents contribuables placés dans une situation équivalente ; on sollicitait le redressement des inégalités dues plutôt aux vices de perception et d'établissement de l'impôt, qu'à une volonté arrêtée de favoriser les uns au détriment des autres (1). Les auteurs qui s'attaquaient résolument, en se basant sur la morale ou la justice, aux privilèges, ne le faisaient que d'une manière voilée et ironique (2). Montesquieu allait plus loin : pour lui, tant que le peuple n'était pas surchargé d'impôts, « les injustices particulières ne sont rien » ; c'est — comme Bodin, — uniquement pour des raisons pratiques qu'il demandait, en cas de misère excessive des imposés, l'application du principe d'égalité (3) ; il osait ailleurs, tout en exposant l'état désastreux des finances, demander qu'on ne touchât pas aux privilèges de la noblesse (4). Les derniers impôts directs de la monarchie, que la royauté avait voulu rendre communs au peuple et à la noblesse, tout en s'excusant envers cette dernière et en lui promettant des compensations (5), paraissaient à Montesquieu « injurieux à la noblesse » (6). Approuvés par les uns (7), tolérés par les autres, les privilèges ne disparurent pas sous l'influence ni des principes scientifiques, ni même des idées de justice, mais simplement parce que, se développant de plus en plus, s'étendant à un cercle de plus

1. V. Bodin, liv. VI, chap. I, éd., 1579, p. 585 et 586 ; Montesquieu, *Pensées et fragments inédits*, t. II, 1901, p. 438 ; Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, chap. XI.

2. V. Diderot, *Principes de politique des souverains*, liv. VII, dans *Œuvres*, édit. Assézat, t. II, p. 471.

3. *Esprit des lois*, liv. XIII, chap. VII.

4. *Pensées et fragments inédits*, t. II, p. 438.

5. V. De Boislisle, dans son édition des *Mémoires de Saint-Simon*, t. II, p. 460.

6. *Mémoire au Régent sur les dettes de l'État*, dans ses *Mélanges inédits*, 1892, p. 244.

7. V. le marquis de Mirabeau, *Mémoires sur les États provinciaux* (4e partie de l'*Ami des hommes*).

en plus large, ils étaient devenus intolérables pour un peuple rendu conscient de sa force et chez qui la servilité s'était changée en mépris (1). Et quand la suppression en fut votée, sur la proposition même des privilégiés, Necker déclara qu'ils faisaient un sacrifice volontaire qui n'aurait pas pu être exigé (2).

Des mesures beaucoup plus odieuses, prises par la monarchie, rencontraient la même approbation, ou la même tolérance. On sait combien peu la royauté pratiquait le principe du respect des engagements. Montesquieu estime que la banqueroute est un moyen naturel pour l'État de diminuer ses dépenses : personne n'y perd rien, dit-il, car « ce n'est point le roi qui paie les rentes; ce sont proprement les sujets qui se payent à eux-mêmes » ; pour sauvegarder les privilèges de la noblesse, c'est la banqueroute qu'il réclame : « Quelle gloire pour votre Altesse royale de pouvoir dire qu'elle a rétabli des affaires désespérées sans avoir ruiné une seule famille! » (3). Les banqueroutes antérieures lui paraissent « très sages » (4). Et l'*Ami des hommes* croyait tout concilier en proclamant le caractère obligatoire des emprunts d'État, mais en recommandant la réduction du taux de l'intérêt (5). Il faut arriver jusqu'à Napoléon pour entendre proclamer la nature sacrée des créances sur l'État (6), ce qui n'empêcha pas Napoléon lui-même de la méconnaître (7).

Si l'on joint à tout cela la théorie, autrefois indiscutée,

1. V. Talleyrand, *Mémoires*, t. I, p. 117 et suiv.
2. V. *Journal d'Adrien Duquesnoy*, t. I, p. 7.
3. *Mémoire au régent*, précité, p. 237 et suiv.
4. *Loc. cit.*, V. aussi ses *Pensées et fragments inédits*, t. II, p. 433, 440 et 441 et ses *Voyages*, t. I, p. 188 et 190.
5. P. 392 et suiv.
6. *Campagnes d'Italie*, chap. XVII, dans sa *Correspondance*, t. XXIX, p. 304.
7. V. sur la liquidation de la dette de la Révolution sous l'Empire, les *Mémoires du chancelier Pasquier*, t. II, chap. X, p. 265.

que le monarque absolu est maître du bien de ses sujets, le caractère si longtemps accidentel de l'impôt, l'importance ancienne du domaine public, on conçoit que la science des finances ait eu tant de peine à se constituer.

*
* *

Son avenir dépend beaucoup de la manière dont on la classe dans l'ensemble des sciences.

M. Nitti considère la science des finances comme une branche de l'économie politique. C'est une idée que formulait déjà Rousseau (1) et que divers auteurs modernes ont adoptée (2); d'autres, peut-être plus exactement, regardent la science des finances comme une science indépendante, qui sans doute s'appuie sur l'économie politique, et qui aussi lui sert de support, mais qui doit en être soigneusement distinguée (3). Et, en vérité, il est difficile de ne pas donner raison à ces derniers. Comment se fait-il que l'économie politique, qui reconnaît n'avoir pas le privilège exclusif d'étudier la famille, la propriété, les transports, l'épargne, qui autorise la morale, le droit, la philosophie, l'histoire, à rechercher la solution de ces divers problèmes concurremment avec elle, prétende ramener à elle seule l'examen des problèmes financiers? Elle va cependant jusqu'à hésiter sur celle de ses diverses parties à laquelle les finances doivent être rattachées. On en fait tantôt un appendice de l'économie politique tout entière, dont cependant les divisions classiques prétendent contenir, dans leur ensemble, toutes les théories économiques; on en fait tantôt, au contraire, un chapitre de la consommation des richesses. En réalité cependant, dans la mesure où les problèmes finan-

1. *Discours sur l'Économie politique*, dans ses *Œuvres*, éd. Musset-Pathay, t. V, p. 35.

2. Rau, *Volkswirthschaftlehre*, t. I, § 15; Wagner, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, t. I, 3e édition. p. 8 et 12.

3. L. von Stein, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 5e édit., p. 1 et suiv.; Graziani, *Istituzioni di scienza delle finanze*, p. 19.

ciers se rattachent aux problèmes économiques, ils ont le droit de figurer à un égal degré dans toutes les parties de l'économie politique : sans doute, on y étudie avant tout les dépenses de l'État et des collectivités, et leurs recettes qui sont, en majeure partie, des dépenses pour les particuliers. Mais les emprunts d'État ne rentrent-ils pas au premier chef dans la circulation, le domaine public dans la production, les traitements des fonctionnaires et les pensions de retraite dans la répartition ?

Ce ne sont là que des critiques de détail ; on peut en formuler de plus graves : il y a, dans la science financière, des parties très considérables qui n'ont qu'un rapport extrêmement éloigné avec l'économie politique : le budget et la comptabilité sont du nombre. Si la plupart des problèmes de cette science doivent être envisagés au point de vue économique, c'est qu'il n'y a pas d'étude à laquelle on puisse se livrer sans rechercher quelle solution elle comporte relativement au progrès des richesses. Le droit civil est-il une branche de l'économie politique parce que les substitutions, le régime successoral, les règles du partage judiciaire, la prescription, les privilèges et hypothèques, en un mot toutes les théories de ce droit, ont une influence sur les richesses ? Il n'en va pas autrement pour la science financière ; parmi les innombrables problèmes qu'elle comporte, il n'en est aucun qui puisse sans danger et sans lacunes être envisagé au point de vue exclusivement économique.

Prenons, par exemple, l'un des principes les plus importants de la science financière, celui qui domine toute la matière des impôts, et qui aujourd'hui est incontesté, si beaucoup de ses applications sont encore douteuses ; nous voulons parler du principe de l'égalité. Est-ce à des considérations économiques qu'ont obéi, en le proclamant, la déclaration des droits de l'homme, les constitutions révolutionnaires et ceux des États modernes qui comme l'Italie ou la Roumanie, en font encore aujour-

d'hui une règle constitutionnelle? La justice et la morale les ont seuls inspirés. Dans les difficultés si nombreuses qui se rattachent à ce principe, l'économie politique ne fournit qu'un des nombreux éléments de solution; c'est, par exemple, sur un terrain presque exclusivement politique ou moral que se place la question de l'impôt progressif, laquelle au fond, n'est qu'une face du problème de l'égalité.

On peut prendre au hasard toutes les autres questions financières, se demander si l'État est tenu de respecter ses engagements, si l'emprunt doit être préféré à l'impôt, si les taxes doivent être spéciales ou générales, si les impôts doivent être perçus au profit de l'État ou au profit des communes, etc. On verra que jamais le problème posé n'est uniquement, et souvent qu'il n'est pas principalement économique.

Ce qui est vrai, et ce qui a sans doute entraîné la conviction des auteurs qui voient dans la science financière une branche de l'économie politique, c'est que l'économie politique est souvent d'un puissant secours pour la solution des problèmes financiers. La science financière étudie, au point de vue des recettes et dépenses publiques, une multitude d'institutions que l'économie politique apprécie au point de vue des progrès de la richesse: l'assistance, l'enseignement, les travaux publics, la monnaie, les monopoles, les banques, etc. L'influence de l'économie politique sur la science financière a donné lieu à une théorie importante (1), bien que fort peu en honneur chez les publicistes français (2), qui regarde l'im-

1. Wagner, *op. cit.*, t. II, p. 207, § 82. V. aussi Montesquieu, *Pensées et fragments inédits*, t. II, p. 469, qui conseille d'arrêter la mainmorte par l'impôt.

2. V. Stourm, *Économiste français*, 15 sept. 1900, p. 360 et 13 juil. 1901, p. 43; Léon Say, *Les finances de la France sous la troisième République*, t. IV, p. 578, 603, 607 et s. — V. aussi Vocke, *Die Grundzüge der Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1894, p. 160; Graziani, *op. cit.*, p. 289; Flora, *La finanza e le questione sociale*, Turin, 1897.

pôt comme devant avoir un but social, comme devant aboutir à un progrès économique, ce qui, dans les législations, se traduit par des manifestations de plus en plus fréquentes : impôts socialistes en Australie, patente des grands magasins en France, impôt sur les billets de banque en Allemagne, taxes personnelles destinées à forcer les indigènes au travail dans les contrées de l'Afrique, droits sur l'alcool un peu partout, — sans compter les impôts sur les célibataires, et les atténuations d'impôts ou les primes au profit des familles nombreuses.

Il n'est pas niable non plus que certaines théories économiques ont inspiré certaines théories financières; l'impôt unique sur la terre, aussi bien chez les physiocrates que chez Henry George, est l'adaptation aux finances de deux doctrines économiques d'ailleurs très différentes l'une de l'autre. C'est en partie sur l'économie politique que s'appuient partisans et adversaires de l'impôt progressif sur le revenu; un grand nombre, parmi les premiers, voient dans cet impôt un moyen de supprimer insensiblement la propriété individuelle, qu'ils regardent comme étant économiquement mauvaise; les seconds s'appuient sur la supériorité de la propriété individuelle et sur sa légitimité pour réprouver un impôt qui lui porte atteinte. La théorie de la monnaie a sur les impôts une influence que signalait déjà Hume (1) : l'impôt en nature, dont les inconvénients ne se discutent plus, est fatal dans les civilisations où la monnaie n'existe pas, et ne peut être totalement évité dans les pays et dans les périodes où la circulation métallique est faible.

*
* *

Mais si l'économie politique influe sur la science financière, la réciproque n'est pas moins vraie et cette observation suffit peut-être à justifier l'existence de la science

1. *Essais économiques*, dans la *Collection des principaux économistes* t. XIV, p. 39 et s.

financière comme science indépendante. Il est clair que la situation économique d'un pays, l'importance de son commerce extérieur dépendent en grande partie de son système fiscal; on remarquait naguère, dans une des assemblées de notre Parlement, que la déchéance commerciale de la France est due au poids écrasant de ses impôts (1); elle est peut-être due aussi à leur mauvaise assiette. On a vu l'excès de l'impôt grevant une matière première hâter la fabrication artificielle d'un produit analogue et ruiner le pays qui fournissait cette matière : un exemple célèbre est celui des mines de soufre en Italie dont les débouchés disparurent, par suite de la fabrication des produits artificiels, lorsque le gouvernement, confiant dans le monopole assuré au pays, éleva outre mesure le droit d'exportation.

On sait d'ailleurs l'influence capitale des impôts sur la production des richesses. Des impôts, cela a été dit plus haut, ont été créés dans le seul but de développer l'activité de populations habituées à la paresse. L'idée même que l'impôt est, par lui-même, un stimulant à l'activité et une cause de développement de la richesse a été souvent développée. Hume (2) disait que de son temps la maxime suivante était acceptée comme une vérité : « Toute taxe nouvelle crée, chez la personne qui y est assujettie, une faculté nouvelle de la supporter, et toute augmentation de charges publiques accroît proportionnellement l'activité industrielle du peuple » Galiani s'exprimait dans le même sens (3). Tous deux apportaient à ce prétendu principe le correctif raisonnable que l'impôt, pour produire ce résultat, ne devait pas être excessif. Les auteurs modernes sont du même avis, et les Allemands ont créé un mot, celui d'*affaiblissement*

1. V. Discours de M. Dubost, rapporteur général des finances, *Journ. off.* du 1er fév. 1901, *Déb. parlem. Sénat*, p. 149.

2. Dans la *Collect. des principaux économistes*, t. XIV, p. 62.

3. *Lettres à Mme d'Epinay et autres*, édit. Asse, t. I, p. 154.

ou soulagement du poids de l'impôt (*Abwälzung*) pour désigner le phénomène. On a bien souvent répété, après Mac Culloch, que les guerres soutenues par l'Angleterre contre la France sous la Révolution et le premier Empire ont grandement contribué, par l'augmentation de taxes qu'elles ont provoquée, au progrès industriel de la nation.

C'est l'abus de la taxation justifié par l'économie politique; et c'est aussi la démonstration du danger qu'il y a à étudier les problèmes financiers en faisant appel aux principes économiques, établis plus ou moins légèrement. Il n'est sans doute pas sans exemple que la création ou l'augmentation d'un impôt ait été, pour un pays, une cause de prospérité. Mais il est beaucoup plus fréquent qu'elle ait été pour lui une cause de ruine. Et Hume le sentait tellement bien, qu'ajoutant que la limite à partir de laquelle l'impôt devient oppressif est mal déterminée, et varie suivant les individus, il conseillait aux gouvernements d'agir comme si l'impôt ne devait jamais être un stimulant à l'activité (1).

Montesquieu s'élevait nettement contre la théorie qui regarde l'impôt comme le plus puissant des facteurs économiques : « La pesanteur des charges produit d'abord le travail, le travail l'accablement, l'accablement l'esprit de paresse » (2). « Vous dites, déclarait-il ailleurs, que nos sujets chargés travailleront mieux. Je vous entends : vous voulez faire un voyage de long cours avec des rames et non pas des voiles » (3). Rousseau était encore beaucoup plus énergique (4) : « On a osé dire qu'il fallait charger le paysan pour éveiller sa paresse, et qu'il ne ferait rien s'il n'avait rien à payer. Mais l'expérience dément chez

1. *Loc. cit.*

2. *Esprit des lois*, liv. V, chap. IX. — V. aussi liv. XIII, chap. II, et liv. XXIII, chap. XI.

3. *Pensées et fragments inédits*, t. I, p. 141.

4. *Discours sur l'Économie politique*, édit. Musset-Pathay, t. V, p. 52.

tous les peuples du monde cette maxime ridicule : c'est en Hollande, en Angleterre, où le cultivateur paye très peu de chose, et surtout à la Chine, où il ne paie rien, que la terre est le mieux cultivée. Au contraire, partout où le laboureur se voit chargé à proportion du produit de son champ, il le laisse en friche, ou n'en retire exactement que ce qu'il faut pour vivre. Car, pour qui perd le fruit de sa peine, c'est gagner que ne rien faire; et mettre le travail à l'amende, est un moyen fort singulier de bannir la paresse. »

Et, de fait, si après, mais après seulement les guerres, l'industrie anglaise a pris un élan extraordinaire, c'est peut-être moins à cause des impôts dont elle était frappée, que parce que toute crise profonde, dans un pays naturellement riche, est suivie nécessairement d'un regain d'activité; le même phénomène s'est produit en France après la guerre de 1870. C'est seulement à la suite des dépressions accidentelles que, coïncidant avec une augmentation d'impôts, mais sans être l'effet de cette augmentation, la richesse publique s'est développée. Les législateurs, mieux avisés que les économistes, n'ont eu recours systématiquement à l'aggravation des charges fiscales que pour détruire les industries et non pour les faire prospérer. C'est par des réductions de taxes, qualifiées de primes de production, qu'on a accru la culture de la betterave et c'est par des impôts volontairement excessifs qu'on a diminué la production des vins artificiels. Bien des fois l'augmentation d'impôts se traduit non pas par un redoublement d'activité chez l'industriel, mais par une réduction du salaire ou du nombre de ses ouvriers. Ou bien, si les industriels diminuent leurs frais en faisant appel à un outillage plus perfectionné, ce procédé, — qui n'est, d'ailleurs, guère possible que dans les industries manufacturières ou extractives, — n'est à la portée que des industriels importants, et ainsi l'aggravation des charges entraîne la

fermeture des exploitations les moins importantes; les grands industriels seuls survivent (1).

Comment se pourrait-il que l'augmentation des impôts développât la richesse, puisqu'il est avéré qu'une réduction d'impôts la développe de son côté? De 1900 à 1901, après le dégrèvement des droits sur les boissons hygiéniques, la consommation taxée du vin passe de 35.386.986 à 43.411.472 hectolitres, soit une augmentation de 22.67 0/0; de 1880 à 1882, après la réduction du droit sur le sucre, la consommation intérieure de cette denrée passe de 317.710.335 à 404.191.062 kilogr. La circulation des lettres, après le dégrèvement de 1877, s'accroît en dix ans de 59 0/0.

*
* *

L'étude de la science financière est donc de nature à détruire, en économie politique, bien des idées erronées, loin de les détruire, elle se les approprierait, si elle restait envisagée comme une branche de l'économie politique.

Elle aurait, d'ailleurs, autant de droit à être regardée comme une branche de la morale. La morale a souvent plus de part dans l'étude des problèmes financiers que l'économie politique. N'est-ce pas sous l'influence des progrès de la morale que les États modernes ont reconnu le caractère obligatoire des engagements contractés par eux vis-à-vis de leurs prêteurs? On a vu plus haut que la banqueroute, sous l'ancien régime, était regardée comme légitime. Les idées changèrent brusquement avec la Révolution, sous l'influence de la justice et de la morale, et quand Necker proclama que la nation ne devait pas faire banqueroute, on lui reprocha le temps qu'il avait passé à le dire; car « c'était faire injure à la nation de croire que cela avait besoin de preuve » (2). Le principe de l'égalité en matière d'impôt est lui aussi exclusive-

1. Comp. Wagner, *op. cit.*, t. II, p. 351, § 145.
2. *Journal d'Adrien Duquesnoy*, t. I, p. 7.

ment un principe de justice et de morale; et combien d'autres encore !

Les rapports de la science financière avec les diverses branches du droit public empêchent également qu'on y voie une chapitre, si important qu'il soit, de l'économie politique. Il est clair, par exemple, que les principes constitutionnels d'un pays influent par plusieurs côtés sur les règles de ses finances. Toute la législation budgétaire dérive de ce régime : un autocrate ne pratique ni la publicité, ni la spécialité; il n'admet ni le contrôle du budget ni l'intervention du pouvoir législatif dans les recettes et les dépenses publiques. Le développement du régime représentatif a été une des causes qui ont habitué les États modernes au respect de leurs engagements et qui ont amené la substitution de l'emprunt sans garantie, gage sur les ressources générales de la nation, à l'emprunt accompagné de gages d'hypothèques, ou de cautionnements : la sécurité qui résulte pour les prêteurs d'un simple engagement personnel de l'État étant plus grande sous un régime représentatif, où chacun est responsable des engagements de l'État, que sous les autres régimes. C'est également du régime constitutionnel que dépend la nature des impôts. Sous un régime aristocratique le peuple en supporte tout le poids et les classes dirigeantes n'en prennent leur part que quand la masse populaire, surchargée, ne rend plus assez. Sous le gouvernement parlementaire lui-même, la nature des impôts varie suivant l'organisation du suffrage : le suffrage censitaire, qui place le pouvoir dans les mains des riches, a une préférence naturelle pour les impôts de consommation, et particulièrement pour les impôts sur les denrées de première nécessité, qui font peser les charges publiques sur toutes les classes, principalement sur les plus pauvres et qui, sous une apparence de proportionnalité, sont, d'ordinaire, régressifs ou inversement progressifs. Le suffrage universel a un penchant, grandissant

avec le sentiment que la masse acquiert de sa puissance, pour les impôts sur les objets de luxe, et pour les impôts directs, qui sont plus facilement proportionnels; dans les pays où la propriété est divisée et où les citoyens vivant uniquement de leur travail forment le nombre, le suffrage universél conduit à l'impôt progressif; et telle est la tendance dans la France actuelle.

Le montant même des impôts dépend beaucoup du régime politique d'un pays; il en dépend d'abord parce que les dépenses publiques, — nous le disons plus loin — varient suivant le régime politique. Il en dépend aussi parce que ce régime influe sur la somme de charges que les contribuables peuvent, soit par contrainte, soit par leur propre volonté, supporter. Un monarque absolu, qui se regarde comme propriétaire des biens de ses sujets, n'a pas à les ménager. Diderot, à moitié sérieux et à moitié ironique, prétendait même qu'un régime despotique, pour se défendre, doit s'emparer de tout ce qui n'est pas indispensable aux besoins de ses sujets : « Il faut, faisait-il dire à Frédéric II, que le peuple vive, mais il faut que sa vie soit pauvre et frugale : plus il est occupé, moins il est factieux; et il est d'autant plus occupé qu'il a plus de peine à pourvoir à ses besoins » (1). Il est beaucoup plus juste de dire que le régime où le peuple, sans protester, paye le chiffre le plus élevé d'impôts est le régime parlementaire, où il se taxe lui-même et surveille l'emploi de ses sacrifices.

C'est aussi, on le sait, une idée chère à certains partis, que la propriété individuelle est seule compatible avec l'existence d'impôts, et que l'impôt constitue ainsi, non pas une ressource indispensable aux États pour vivre, mais un phénomène purement historique appelé à disparaître le jour où la société deviendra collectiviste (2).

1. *Principes de politique des souverains*, LXXXIV, dans ses *Œuvres*, édit. Assézat, t. II, p. 477.

2. Wagner, *op. cit.*, t. II, p. 249, § 102.

Idée, d'ailleurs, singulièrement fausse, et qui repose sur une équivoque palpable. On pourra, dans l'État collectiviste, supprimer le mot d'impôt, on ne supprimera pas la chose. Le collectivisme existe dans les villages russes, et l'impôt est loin d'y être inconnu ; la propriété appartiendrait collectivement non pas à tous les habitants de la commune, mais à tous les citoyens de l'État, que ce dernier aurait, tout aussi bien que dans un système de propriété individuelle, besoin d'exercer, pour remplir sa mission de plus en plus compliquée, un prélèvement sur les revenus des citoyens. Sans doute le collectivisme ne saurait admettre les droits de mutation, non plus que les impôts perçus ou calculés sur le capital. Mais que, comme dans le système de Babeuf (1), l'État, avant le partage des produits entre les citoyens, prélève pour subvenir aux guerres le dixième des récoltes de la communauté, et se réserve pour les années de famine tout ce qui excédera les besoins des citoyens ; ou que, comme dans le système de Rodbertus (2), l'État remette aux citoyens des bons de travail à l'aide desquels ils obtiendront des denrées dans les magasins publics, en prélevant lui-même 40 0/0 sur les revenus provenant de l'ensemble du travail, ce seront toujours, au fond, des impôts, puisqu'ils diminueront, au profit de la collectivité, les revenus des particuliers.

Le régime constitutionnel n'a pas une moindre influence sur l'importance et la nature des dépenses. Rousseau était bien loin de la vérité — tout en reconnaissant l'idée que nous venons de formuler — quand il disait que « l'administration la moins coûteuse est celle qui passe par le moins de degrés et demande le moins de différents ordres » et que « c'est, en général, l'État répu-

1. Décret économique. — V. Buonarroti, *Conspiration pour l'égalité*, Bruxelles, 1828, t. II, p. 305 et s.

2. V. *Ueber den Normalarbeitstag*, dans ses *Gesammelte kleine Schriften*, édit. Wirth, 1890, p. 337 et s., et *Das Kapital*, 1884, p. 109 et s.

blicain, et, en particulier, le démocratique » (1). Il est, au contraire, certain que le régime démocratique est une source, mais une source bienfaisante de dépenses (2); les idées de solidarité sociale, la participation de la nation au vote des lois financières, exercent leur effet. Les démocraties sont, plus que les autres régimes, justement soucieuses de faire régner l'aisance et de faire disparaître la misère; elles sont aussi sous l'influence plus directe et plus pressante des intérêts locaux. Montesquieu, au point de vue de l'économie de l'administration, donnait la préférence au gouvernement despotique (3); il est vrai qu'ailleurs il disait exactement le contraire (4). En tout cas, autocratiques ou démocratiques, tous les États modernes ont essuyé des collectivistes le reproche de consacrer, étant constitués par la force, leurs ressources presque exclusivement à accroître la puissance des classes dirigeantes, et de négliger les transports, l'hygiène, l'instruction, l'assurance ouvrière, qui devraient figurer parmi les chefs principaux de dépenses (5).

*
* *

La science financière n'a-t-elle pas aussi d'importants rapports avec les autres branches du droit? Elle emprunte au droit civil et au droit commercial l'étude de la question de savoir si l'État peut avant l'échéance fixée ou en l'absence d'échéance déterminée rembourser ses em-

1. *Projet de constitution pour la Corse*, dans ses *Œuvres et correspondance inédites*, publiées par Streckeisen-Moultou, 1861, t. IV, p. 67.

2. Comp. Léon Say, *Les solutions démocratiques de la question des impôts*; — et *Les finances de la France sous la troisième République*, t. II, p. 588; Ermetes, *La democrazia et la finanza*, Rome, 1887.

3. *Esprit des lois*, liv. XIII, chap. XIV.

4. « Ceux qui gouvernent (dans un gouvernement populaire) sont ordinairement plus ménagers de l'argent public, parce qu'ils le sont plus du leur : ils ont moins de passions, moins de fantaisies, et, par conséquent, moins de besoins ». *Pensées et fragments inédits*, t. I, p. 174. « L'économie est l'avantage du gouvernement républicain ». *Ibid.*, t. II, p. 318.

5. V. Menger, *L'État socialiste*, trad. Milhaud, p. 26, 65, et 68.

prunts; celle des conditions auxquelles peut être subordonnée la conversion de la dette publique sans devenir illégitime. Elle exerce une influence sur la législation ouvrière, puisque naguère, pour critiquer un projet de loi que la Chambre en 1902 votait en première lecture avant de se séparer, et qui instituait pour les travailleurs le repos obligatoire du dimanche, le ministre du commerce observait qu'une loi de cette nature serait désastreuse pour les finances de l'État, auxquelles le repos hebdomadaire des sous-agents des postes coûterait 8 à 10 millions. Elle exerce une influence encore sur la réglementation du commerce et de l'industrie : témoin, en 1789, cet argument donné en faveur de la suppression des maîtrises et jurandes — laquelle incontestablement, aurait été effectuée même si le droit de patente n'avait jamais été créé — que cette mesure accroîtrait le rendement du droit que dès cette époque on songeait à établir pour assurer l'équilibre financier; témoin encore l'obligation, sous l'ancien régime, de faire passer par certaines villes déterminées les marchandises en vue de faciliter la perception des droits de consommation intérieure ou d'exportation, et cette curieuse loi italienne de 1902 qui entrave l'exportation des œuvres d'art en la frappant d'un impôt progressif.

Il serait facile de pousser ces rapprochements beaucoup plus loin, de montrer, par exemple, que parmi les plus graves problèmes financiers il en est qui, comme la taxation des étrangers, ou l'intervention des États en matière financière, ne peuvent pas être résolus sans la connaissance des principes du droit des gens, que la statistique seule permet d'en résoudre certains autres, comme la question de savoir si, conformément à une opinion trop répandue, un impôt nouveau est nécessairement, au point de vue du rendement et des mécomptes budgétaires, inférieur à un impôt déjà ancien. Du moment que la science financière est indépendante de toutes les

sciences qui lui servent d'appui, on n'a guère le droit, pour la regarder comme un chapitre de l'économie politique, de se contenter d'invoquer ses rapports étroits avec l'économie politique.

*
* *

La discussion est loin d'être oiseuse. Elle domine, à divers points de vue, la science financière tout entière.

D'abord elle conduit à reconnaître que les problèmes financiers ne doivent pas être étudiés uniquement au point de vue économique. Aujourd'hui, sans doute, tous les auteurs sont, formellement ou implicitement, d'accord sur ce point et M. Nitti, dans aucune des théories qu'il a développées, ne se contente d'une conception aussi étroite. Il n'en est pas moins vrai que, pour qui voit dans la science financière une branche de l'économie politique, le point de vue économique est dominant, les autres, le point de vue moral notamment, simplement accessoires. Et l'on risque ainsi de développer la richesse de l'État au détriment de la justice.

On trouve dans cette idée que la science financière est un ensemble de principes relatifs à la richesse publique, une explication, au moins partielle, des solutions empiriques qui ont été trop longtemps, et qui sont encore très fréquemment suivies par les législations dans l'établissement de leurs impôts : les pratiques funestes de l'ancien régime, — banqueroutes ou réductions d'intérêts, rachats ou aliénations d'impôts, impôts extraordinaires, etc. — auraient sans doute été moins en honneur si l'on n'avait pas envisagé les dispositions financières comme ayant pour but exclusif de procurer à l'État des ressources ou de lui éviter des dépenses. Aujourd'hui encore la préférence donnée par la plupart des législations, même les plus démocratiques, aux contributions indirectes sur les contributions directes, à la taxation des objets de consommation nécessaire sur les objets de consommation somp-

tuaire, l'abondance excessive des droits fixes, c'est-à-dire inversement progressifs, le maintien en France des anciennes contributions directes, basées sur des présomptions erronées, et dont la fausseté est préjudiciable uniformément aux mêmes classes de contribuables, proviennent également, pour la plus grande partie, de ce qu'on recherche trop, dans les problèmes financiers, le côté économique. Il faut reconnaître que de plus en plus les législations se modifient, sous l'influence surtout d'un principe qui n'a rien d'économique, le principe d'égalité, et progressent en matière financière vers la justice. En France, on ne compte déjà plus les lois qui depuis trente ans, par suite d'un abandon croissant et à demi inconscient de la conception économique, tendent à voir dans le système fiscal autre chose qu'un moyen d'enrichir l'État sans causer aux contribuables un préjudice excessif : la réduction ou la suppression des droits fixes dans les frais de justice et les taxes hypothécaires, la progressivité et la déduction des dettes en matière de mutations par décès, la dégressivité de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties, la transformation de l'impôt sur les propriétés bâties en une taxe de quotité, le dégrèvement du sucre, l'aggravation des droits sur les valeurs étrangères, les réformes de l'octroi et des droits sur les boissons, la législation douanière, etc. Parmi ces transformations, sans doute, il y en a peu qui ne soient pas attaquables; elles se contredisent souvent entre elles, et les unes ménagent des catégories de contribuables que les autres écrasent; elles ne sont pas non plus très franches et souvent — vins artificiels, boissons, octrois, — on voit invoquer l'intérêt de la classe pauvre en faveur de lois qui s'inspirent en réalité, avant tout, de la protection agricole; elles maintiennent quelquefois et fortifient de révoltants privilèges, comme les lois sur les alcools; elles manquent plus d'une fois leur but, comme le dégrèvement des droits sur les ventes judiciaires d'immeubles. Mais leurs défauts, ici,

importent peu; c'est leur tendance qui est intéressante.

C'est pourquoi, comme le montre M. Nitti en quelques pages saisissantes, la doctrine, à laquelle il a été fait allusion plus haut, d'après laquelle les lois fiscales doivent avoir un caractère exclusivement financier, chercher simplement à remplir de leur mieux un objet bien déterminé, à savoir la prospérité des finances publiques, cette doctrine, fort soutenue encore aujourd'hui, devient un anachronisme. Théoriquement, elle se comprend, étant simplement l'application de l'idée, encore prédominante, que la science financière est une branche de l'économie politique; mais, tout en se comprenant, elle est trop inique et trop égoïste pour être acceptée; pratiquement, elle est en contradiction avec les faits les plus manifestes.

Ce que veulent surtout, — et peut-être uniquement, — les partisans de cette doctrine, c'est que l'impôt ne porte pas atteinte à la propriété individuelle. Ce qu'ils redoutent, c'est moins de voir l'impôt détourné de sa destination normale, que d'assister à un bouleversement, dangereux à leurs yeux, de l'ordre social. Mais espèrent-ils empêcher ce dernier résultat en persuadant aux États de ne pas recourir à l'impôt pour le poursuivre? Ont-ils l'illusion de penser que, le jour où la majorité des électeurs politiques d'une nation croira opportun ou utile de supprimer la propriété individuelle, il suffira de les avoir convaincus par avance que l'impôt ne doit pas servir d'instrument à la réforme, pour que la réforme elle-même devienne impossible? Elle se fera sans aucun doute, mais avec plus de brusquerie et de violence, partant avec plus de troubles et de combats que par le moyen de l'impôt.

On peut penser ainsi sans être aucunement partisan de cette réforme sociale ni d'aucune autre en particulier. L'impôt est, pour réaliser les transformations fondamentales, un instrument merveilleux et incomparable, puisqu'il opère lentement et par gradation. D'autre part, il est injuste de limiter les moyens par lesquels la collectivité

peut poursuivre les buts qu'il lui appartient d'atteindre. Si l'on ne refuse pas à l'État le soin de réparer les injustices sociales, on ne peut, dans le choix des moyens, que lui conseiller celui qui obtiendra ce résultat en ménageant le plus complètement et le plus sûrement les divers intérêts en présence. Quelle importance peut-on attribuer à des objections telles que celle-ci : l'impôt ne doit pas avoir d'autre but que de remplir les « attributions légitimes » de l'État, alors d'ailleurs, qu'on ne cherche même pas à préciser ces attributions? ou bien : le pays ne doit pas être engagé « *malgré lui* dans une voie qui n'est pas la sienne » ? ou encore : l'impôt ne mériterait plus son nom s'il servait à autre chose qu'à fournir des ressources à l'État!

L'idée de faire servir l'impôt à un but politique ou social n'est pas même, comme on le prétend, le privilège des opinions radicales ou socialistes. Ce n'est pas seulement dans les pays où dominent ces opinions qu'on a inventé les impôts spéciaux sur certaines classes de la population qu'on voulait opprimer ou exclure à cause de leurs opinions politiques ou religieuses. C'est uniquement dans les pays gouvernés despotiquement qu'on a fait du droit de timbre un moyen de réfréner le libre langage de la presse. Pierre le Grand, qui, lui non plus, n'était pas un démocrate, prenait l'attitude d'un précurseur, quand, pour amener son peuple à la civilisation occidentale, il créait ce génial impôt sur les longues barbes dont le succès fut si foudroyant. Taxer fortement un objet quand on veut le faire disparaître, c'est une pratique dont tous les régimes politiques ont su faire usage, et cette pratique n'est que l'application de l'impôt à un but social ou politique.

A la fin d'une discussion de cette nature, on est conduit à se demander si les adversaires qu'on cherche à convaincre ne sont pas convaincus par avance. Il faut toujours en revenir au principe de l'égalité : c'est en matière d'im-

pôts, le plus incontesté; et n'est-il pas démontré, dès lors que, pour tout le monde, l'impôt n'est pas un phénomène exclusivement financier ?

*
* *

C'est encore, sans doute, la conception exclusivement économique de la science financière qui a conduit tant d'auteurs à séparer cette science de la législation financière; comme il était évidemment impossible de voir dans la législation financière une branche de l'économie politique, il a fallu nécessairement la mettre à part. M. Nitti, comme en France, MM. Boucard et Jèze, a parfaitement compris que la science et la législation financières ne peuvent se séparer; il a constamment illustré les principes qu'il développait par des exemples empruntés aux lois positives. Étudiée isolément, la législation financière ne serait qu'un sec exposé de textes, aussi inutile que fastidieux. Rechercher ce qu'a fait et ce qu'a voulu faire le législateur, c'est, dans d'autres branches du droit, une œuvre qui ne manque pas d'intérêt, car le législateur est parti, volontairement ou non, de certains principes; en matière de finances, ses solutions sont trop souvent empiriques pour que ce procédé d'étude ait un intérêt suffisant; la seule influence bienfaisante que les interprètes de la loi puissent exercer sur ses progrès, proviendra des efforts auxquels ils se livreront pour montrer dans quelle mesure la loi s'est attachée aux principes de la science financière, dans quelle mesure elle s'en est séparée, quels inconvénients ou quels dangers il y a à s'en écarter, pourquoi certaines mesures fiscales conviennent à tel régime politique et certaines à tel autre. De même le seul moyen de découvrir dans la science financière les vrais principes, et d'en montrer la vérité, c'est de faire un constant appel aux textes, d'établir, par des exemples concordants, empruntés tant aux dispositions législatives qu'aux événements survenus dans l'emploi de ces

dispositions, quel est l'intérêt des législateurs à suivre les principes de la science financière, en quoi ces principes peuvent varier suivant les circonstances et quels inconvénients résultent de leur inobservation. En un mot, le champ d'étude est, dans les deux cas, le même ; et cela suffit à prouver que les deux sciences n'en font qu'une, qui est séparée de toutes les autres sciences.

On éprouve, d'ailleurs, le même embarras à classer la législation financière, considérée comme indépendante de la science financière, que la science financière elle-même. L'idée la plus naturelle, celle qui est suivie par les rares livres où l'on trouve la question examinée (1), et qu'adoptent implicitement les traités de droit administratif, est que la législation financière fait partie du droit administratif. Il est cependant incontestable que parmi les questions qu'elle aborde, beaucoup, — comme toutes celles qui se rattachent au budget, ou qui mettent en conflit un État avec un autre État, — se lient à d'autres fractions du droit public, et que plusieurs mêmes sont étrangères au droit public : les rapports de l'État avec ses prêteurs envisagent l'État comme un débiteur, et sont étudiés au point de vue du droit privé ; les relations contractuelles provenant du domaine industriel sont également de droit privé (2). On est donc dans le vrai en distinguant la législation financière des autres branches du droit, et en la confondant, avec la science financière, dans une discipline unique.

*
* *

C'est peut-être enfin la conception économique de la science financière qui explique pourquoi les quatre maximes d'Adam Smith ont été posées, et ont obtenu une si grande fortune. Il n'est pas besoin de rappeler

1. V. Graziani, *op. cit.*, p. 8.
2. V. Otto Mayer, *Le droit administratif allemand*, édition Boucard et Jèze, t. I, p. 174 et s., § 11. V. aussi p. 179 et 181.

que pour Smith la science des finances forme un chapitre de l'économie politique; pas plus que ses contemporains il ne discutait même la question. Or, aujourd'hui encore, la grande majorité des auteurs n'apprécient les impôts qu'au point de vue des règles d'Adam Smith; l'impôt qui les applique toutes est parfait; celui qui en néglige quelqu'une est critiquable. Seule la doctrine allemande la plus moderne combat sur certains points les principes d'Adam Smith (1), qui, d'ailleurs, ne sont peut-être pas aussi nouveaux qu'on le croit souvent, se trouvant déjà pour la plus grande partie dans la *Dîme royale* ou dans les écrits des physiocrates (2). Il semble bien qu'empreintes trop fortement d'idées économiques, elles sont obscures, vagues, ambiguës, et quelquefois inexactes.

« Les sujets de tout État doivent contribuer aux dépenses du gouvernement, autant que possible en proportion de leurs facultés respectives (*in proportion of their respective abilities*), c'est-à-dire en proportion des revenus dont ils jouissent respectivement sous la protection de l'État ».

C'est le principe de l'égalité; mais le principe de l'égalité est, comme on l'a vu plus haut, un principe de morale et de justice. Le tort d'Adam Smith a été de le formuler comme une règle économique, de le rattacher aux intérêts pécuniaires des citoyens dans la fortune publique; il assimile les depenses publiques aux dépenses de gestion d'un vaste domaine dont tous les contribuables sont copropriétaires et aux frais d'administration duquel ils doivent participer proportionnellement à leur part de copropriété. L'impôt ne se trouve ainsi justifié que dans la mesure où son produit est destiné à payer les dépenses

1. V. Held, *Finanzwissenschaftliche Studien ueber Einkommensteuer*, Bonn, 1872, p. 121; Neumann, *Progressive Einkommensteuer*, Leipzig, 1874, p. 75; Wagner, *op. cit.*, t. II, p. 293, § 122.

2. V. sur ce dernier point Labriola, *Le dottrine economiche di Quesnay*, Naples, 1897.

d'ordre matériel; les beaux-arts, l'assistance, l'instruction publique ne sont pas des services d'administration.

En outre, les *citoyens* seuls peuvent, dans cette conception, être assujettis à l'impôt; les étrangers, en tout cas, ne peuvent y être soumis que pour les biens qui sont leur propriété dans les pays dont ils ne sont pas sujets. Et effectivement, Smith ne voit de contribuables que dans les citoyens ou les sujets; mais c'est, sans doute, de sa part, une inadvertance, car il ne veut pas rechercher dans quelle mesure, ni dans quels cas un étranger doit être assujetti à l'impôt.

C'est encore sous l'influence de l'économie politique que Smith rattache l'impôt à la protection de l'État sur les biens. Il y a longtemps qu'on a démontré l'inexactitude de cette justification de l'impôt, bien qu'elle ait pour elle Hume, Condorcet et Sismondi. Mais si elle était exacte, loin d'entraîner à sa suite l'égalité, elle conduirait à la repousser : les dépenses de protection étant d'autant plus faibles, proportionnellement à la valeur des biens, que cette valeur est plus grande, l'impôt devrait, semble-t-il, être inversement progressif.

La première règle d'Adam Smith est, d'ailleurs, tellement vague, que les partisans de la proportionnalité de l'impôt et ceux de la progressivité l'ont également revendiqué pour un des leurs. Il paraît bien que, dans un autre passage, Smith recommande la progression; mais alors pourquoi parle-t-il ici de proportion ? Sans doute, il n'a pas eu l'intention, ici, de prendre parti sur la question de l'impôt progressif, mais simplement de protester contre tout impôt violant l'égalité, notamment contre les impôts fixes, ou encore contre les immunités accordées à certaines classes de personnes. La formule de Smith dépasse également sa pensée en ce qu'il semble préférer l'impôt sur le revenu à l'impôt sur le capital; c'est encore une question sur laquelle Smith n'a pas entendu se prononcer.

La seconde règle est que l'impôt que chaque citoyen

est obligé de payer doit être certain et non arbitraire, et l'époque du payement, le mode de payement, le montant du payement doivent être clairs et précis pour le contribuable et pour toute autre personne. Elle a le tort de joindre deux idées très différentes, dont la seconde se donne faussement comme l'explication de la première.

La première idée est que l'impôt ne doit pas être arbitraire, c'est-à-dire être fixé arbitrairement par les agents chargés de la perception. Cela est certain, trop certain pour avoir besoin d'être exprimé; cela n'est, d'ailleurs, qu'une règle de procédure financière, applicable à toutes les recettes et dépenses de l'État aussi bien qu'à l'impôt.

La deuxième idée n'est pas, dans toutes ses parties, facile à comprendre. Que signifie le mode de payement? Peut-être le point de savoir si l'impôt doit être payable en nature ou en argent. Quant à l'époque de payement, il est certain que le contribuable doit être appelé à la connaître ; mais il est impossible que le contribuable soit en mesure, *au vu des lois*, de savoir ce qu'il aura à payer ; non seulement les impôts de répartition désobéissent à cette règle, mais les droits d'enregistrement et bien d'autres que recommande Adam Smith sont difficiles à calculer.

« Tout impôt, porte la troisième règle, doit être levé à l'époque de la manière qui convient le mieux au contribuable. » Cette règle ne touche pas davantage aux caractères de l'impôt, elle concerne, elle aussi, la procédure financière. En elle-même, elle est d'une évidence qui la rend puérile, dans l'application elle est dangereuse. Elle oublie qu'à côté du contribuable se trouve l'État qui a besoin de percevoir à l'impôt quand il a besoin d'effectuer ses dépenses, que tout retard, fût-il motivé par la commodité du contribuable, entraîne des opérations de trésorerie coûteuses et dont les frais retombent sur la masse des contribuables.

Enfin, d'après la quatrième règle, « tout impôt doit être

conçu de manière à faire sortir des mains des contribuables une somme aussi faible que possible, en dehors de celle qu'il fait entrer dans les caisses publiques de l'État ». La règle est très sage en apparence, mais, comme elle signifie que l'État doit choisir les impôts les moins coûteux à percevoir par eux-mêmes, et non qu'il doit chercher à réduire ses frais de perception, elle est dangereuse. Mieux vaut en impôt établi suivant les principes de la justice qu'un impôt dont les frais de perception sont les moins élevés. Témoins les droits d'enregistrement, si justement impopulaires, dont les frais de perception sont presque nuls.

Ce qu'on peut reprocher surtout aux règles d'Adam Smith, et ce que M. Nitti leur reproche avec autant de netteté que de discrétion, c'est leur insuffisance. La plupart des questions qui se rattachent aux caractères des impôts n'y sont pas présentées. L'impôt doit-il être la ressource subsidiaire ou principale des États ? doit-il être périodique ou non ? doit-il être élastique ? proportionnel ou progressif ? général ou spécial ? direct ou indirect ? perçu à l'occasion du service rendu ou sur les recettes et dépenses du contribuable ? doit-il être calculé sur le capital ou sur le revenu ?

Toutes ces questions, heureusement, sont étudiées de près par M. Nitti. Il n'a laissé à l'écart aucun des innombrables problèmes de la science financière, il s'est montré sur chacun d'eux précis et avisé, il n'a négligé ni méprisé aucun des grands courants qui se sont manifestés dans la science ou dans les législations. Il nous a donné une œuvre très forte, et qui marquera sa place.

Albert WAHL.

PRÉFACE DE L'AUTEUR

A LA TRADUCTION FRANÇAISE

A peine ce livre a-t-il paru qu'il a été traduit en plusieurs langues. Ce fait est dû peut-être beaucoup moins au mérite de l'œuvre qu'à l'esprit de sincérité avec lequel elle est écrite.

Un agrégé de l'Université, M. Jean Chamard, a bien voulu se charger de la traduction française; je ne saurais trop louer l'exactitude scrupuleuse, la clarté et l'élégance d'expression dont il a fait preuve.

Cette traduction, qui s'adresse au public le plus international, a été complétée sur beaucoup de points. Peut-être y reste-t-il quelques lacunes; elles seront comblées si, comme je l'espère, ce livre est favorablement accueilli du public.

Parmi les littératures des principaux pays de l'Europe, c'est surtout la littérature française qui conserve à la science ses qualités de précision et de clarté. J'ai cherché le plus possible, moi aussi, à être clair et précis.

Les problèmes financiers sont, aujourd'hui, d'une importance capitale; demain, ils en auront une plus grande encore. Les démocraties modernes entraînent des formes de gouvernement de plus en plus coûteuses : il est nécessaire de lever sur elles de lourds impôts; mais on ne peut, ici, agir au hasard, comme on l'a fait souvent dans le passé. Les démocraties développent l'esprit de justice, mais aussi l'esprit de défiance;

dans toutes les classes sociales, l'impossibilité de soutenir des charges croissantes ne cesse de s'affirmer. C'est la raison qui fait que la connaissance des doctrines financières, utile à tous les hommes d'État, est indispensable aux démocraties. Il faut donc, pour éviter de plus grandes erreurs, répandre, même dans le public, les idées les plus exactes possibles sur l'action des finances publiques.

Si ce livre y contribue, si peu que ce soit, j'en serai très heureux.

Université de Naples. 30 avril 1904.

François Nitti.

PRÉFACE DE L'ÉDITION ITALIENNE

On trouvera exposés dans ce livre, le plus simplement que j'ai pu, les principes de la science des finances publiques. Je n'ai rien négligé pour que cette exposition fût claire et complète. J'ai suivi le plus possible les traces de la législation. J'ai voulu que tout jugement fût amené par les faits. Peut-être l'amour des observations statistiques y paraîtra-t-il, dans certains cas, excessif. Mais je suis d'avis que, dans les sciences sociales, on ne fait jamais assez usage des recherches positives. Les faits valent mieux que les opinions; l'examen des résultats, mieux que l'analyse des prévisions. L'observation directe de l'évolution d'un phénomène est toujours préférable à l'observation abstraite la plus hardie. Il mar di tutto il senno [la mer de toute la science], *comme dirait Dante, est maintenant l'expérience.*

J'ai désiré par dessus tout, dans ce livre, la précision et la clarté.

Dov'è chiara la lettera [*Où la lettre est claire*
Non fare oscura glosa. *Ne pas faire de glose obscure.*]

C'est l'avertissement que nous donne le saint moine de Todi. Et moi, plutôt que de dire solennellement les choses simples, j'ai voulu, quand je le pouvais, dire simplement même les choses les plus obscures.

Naples, 4 mars 1903.

François Nitti.

ERRATA

P. 2, lignes 1 et 2, au lieu de : *ont vécu sans gouvernement et, par conséquent,...* lire : *n'ont pas vécu sans gouvernement ni, par conséquent....*

P. 10, ligne 24, au lieu de : *La question de savoir s'il convient de faire l'essai d'impôts progressifs ou d'impôts proportionnels*, lire : *La question de savoir s'il convient d'adopter des impôts progressifs ou des impôts proportionnels.*

P. 20, lignes 26 et 27, au lieu de : *l'art a une fonction purement obligatoire*, lire : *l'art a une fonction purement préceptive.*

P. 26, lignes 8 et 9, au lieu de : *L'État, loin d'être l'antithèse des individus, est considéré comme leur synthèse*, lire : *L'État, loin d'être l'antithèse des individus, doit être considéré comme leur synthèse.*

P. 28, ligne 26, au lieu de : *l'organisme*, lire : *l'organicisme.*

P. 30, note 1, ligne 2, au lieu de : *for blind anarchic competition*, lire : *for blind anarchic competition.*

P. 31, ligne 15, au lieu de : *la loi de la plus petite moyenne*, lire : *la loi du moindre effort.*

P. 38, ligne 14, au lieu de : *qui était inconvénient*, lire : *qui était involontaire.*

P. 54, ligne 2, au lieu de : *qui existe entre le bon ordre des finances*, lire : *qui existe entre le régime financier.*

P. 56, ligne 7, au lieu de : *doctrine des réductions ou des mutations*, lire : *doctrine de la production ou de l'échange.*

P. 77, note 1, ligne 5, au lieu de : *Chez les Lombards*, lire : *Chez les Longobards.*

P. 79, lignes 17 et 18, au lieu de : *les revenus annuels de chaque nation se sont augmentés en Europe extraordinairement*, lire : *les revenus annuels de chaque nation se sont augmentés extraordinairement.*

P. 90, ligne 19, au lieu de : *d'attribution*, lire : *de compétence.*

P. 90 ligne 22, au lieu de : *les budgets de consommation*, lire : *les comptes-rendus.*

P. 93, ligne 30, au lieu de : *sont à la charge du Ministère*, lire : *sont à la charge du Ministère de l'Intérieur.*

P. 94, ligne 8, au lieu de : *il en est peu qui les emploient*, lire : *il est peu de sciences qui les emploient...*

P. 106, ligne 4, au lieu de : *plus que simplicité*, lire : *plus que simplicité, son simplisme.*

P. 112, lignes 8 et 9, au lieu de : *les biens d'outillage (chemins de fer, canaux, routes, ouvriers)*, lire : *les biens indirects (chemins de fer, canaux, routes, machines).*

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

PRINCIPES

DE SCIENCE DES FINANCES

NOTIONS GÉNÉRALES

I

La Science des Finances.

1. La *science des Finances* recherche de quelle manière l'État et les pouvoirs locaux se procurent les richesses matérielles nécessaires à leur existence et à leur fonctionnement, et aussi de quelle manière ils les emploient; elle étudie donc l'activité économique de l'État et des organes collectifs inférieurs, comme les communes ou les divisions intermédiaires (provinces, départements, comtés, etc.). C'est, par conséquent, une science de vaste portée, puisqu'elle doit considérer tous les rapports qui peuvent se produire par suite du recouvrement et de l'emploi de toutes les richesses provenant des citoyens.

L'existence de l'État et des pouvoirs administratifs, jugée dans son ensemble, n'a rien d'arbitraire : elle est le résultat de nécessités imprescriptibles. Il peut exister une action plus ou moins forte des entités collectives, selon leurs différentes conditions d'existence ou de développement; toute-

fois, les hommes, sortis de la phase primitive, ont vécu sans gouvernement et, par conséquent, sans fonction collective. Les recherches de la préhistoire, quand même elles démontreraient le contraire, n'auraient, à ce point de vue, aucune importance. Elles prouveraient, au contraire, que les hommes, à peine sortis de la barbarie de l'état primitif, ont eu besoin de s'unir, aucun d'entre eux n'étant capable de se développer dans la solitude. A quelque degré de civilisation que ce soit, les peuples ont donc possédé des *formes de coopération politique* en vue de se défendre, ou par suite même des nécessités de la vie sociale. Bien plus, sa constitution physiologique rend l'homme presque incapable de vivre en solitude et de produire par lui-même tout ce qui est nécessaire à son existence. Le romancier anglais qui, histoire ou légende, nous a parlé de Robinson Crusoé comme vivant dans la solitude, n'a pu supposer qu'il fût véritablement seul. Robinson, après le naufrage de son navire, réussit à sauver, non pas seulement du grain et des vêtements, mais aussi des armes, c'est-à-dire un capital qui représentait le résultat du travail et de l'expérience de milliers de générations. Nul récit n'eût pu suivre si le naufragé eût échappé seul, sans armes, sans capitaux. Et quand même il eût échappé seul et nu, il aurait toujours eu l'esprit rempli du résultat des travaux des générations précédentes.

La protection de l'existence, la sécurité, la dépense des biens sont des besoins communs à tous les hommes, et il n'est pas possible d'y satisfaire par des efforts individuels. Que les besoins collectifs dérivent des formes de la vie sociale particulières à chaque groupement, c'est une question fort controversée; il est évident, toutefois, que des formes plus avancées de coexistence impliquent nécessairement une plus grande connexité de rapports. C'est dans les organismes supérieurs que les rapports de dépendance mutuelle entre les diverses parties, et la subordination d'elles toutes à la vie et au développement de l'ensemble, sont les plus grands.

Il existe actuellement des États dont la population surpasse de beaucoup celle des plus grands empires de l'antiquité : l'empire romain, au moment de sa plus grande expansion, n'eut peut-être pas la population actuelle de la Russie. Des agglomérations humaines, comme celles de la Russie avec 128 millions d'habitants, de l'Allemagne avec 52, de l'Autriche-Hongrie avec 41, des États-Unis d'Amérique avec 76, de la Grande-Bretagne avec 41, de l'Italie avec presque 33, constituent, par leur nombre et leur importance, des phénomènes nouveaux dans l'histoire de la civilisation. La constitution des grands États modernes et le rapide accroissement de leur population correspondent, sans doute, à des formes avancées de production et d'échange : des États, qui nous semblent former de petites sociétés (comme la Belgique avec environ 7 millions d'habitants), ont, eux aussi, une population supérieure à celle de l'Italie entière, au temps où Rome conquérante poussait déjà ses aigles victorieuses bien au delà des confins du Latium. Or, quand il est question de grandes agglomérations humaines, de sociétés ou d'États composés de dizaines et de centaines de millions d'hommes, la satisfaction des besoins collectifs, s'il se peut qu'elle soit souvent plus ample, présente aussi une bien plus grande complexité. Et les recherches, qui ont pour but d'examiner la manière dont l'État et les administrations se procurent l'énorme masse de richesses nécessaires à leur existence et à leur développement sont, de toute nécessité, bien plus difficiles et bien plus complexes.

2. Comme toutes les sciences relatives aux sociétés humaines, celle des finances est notoirement difficile à exposer. De fait, elle étudie des phénomènes qui agissent et réagissent les uns sur les autres et dont la complexité est souvent très grande.

Dans toutes les sciences sociales, la recherche présente des difficultés plus considérables que dans les sciences physiques et mathématiques, non seulement à cause de la complexité des phénomènes, mais aussi à cause des rapports

de mutuelle dépendance qui existent entre eux (1). De plus, toute possibilité d'expérience faisant souvent défaut et l'observateur ayant fréquemment quelque intérêt dans les faits qu'il doit juger, la recherche est sujette à des erreurs et à des écarts.

Dans son *Introduction à la Science sociale*, Herbert Spencer a fait observer, depuis longtemps, que les conceptions dont s'occupe la science sociale surpassent toutes les autres en complexité, et qu'il est impossible de les comprendre sans une complexité correspondante des facultés (2). Il a même ajouté que ce sont les personnes auxquelles manquent davantage les qualités nécessaires, qui croient pouvoir résoudre des questions auxquelles elles n'entendent rien.

L'anatomie et la physiologie, étant donné le très grand nombre d'hommes et la possibilité d'observations répétées, sont peut-être parvenues au degré culminant de leur développement. Mais nous ne connaissons qu'une seule humanité, nous ignorons ses origines, et son enfance nous est mal connue. Si un seul homme eût existé sur la terre, il n'aurait jamais pu connaître sa physiologie propre, ni sa propre anatomie. Il nous manque beaucoup de termes de comparaison, et ceux dont nous disposons sont souvent d'une telle complexité, que nous ne réussissons pas toujours à en pénétrer la nature.

Il est arrivé de là que la sociologie générale a très peu progressé, parce que les éléments de comparaison lui font défaut; inversement, les sciences sociales qui n'étudient que certains rapports concrets ont eu un développement plus rapide; par exemple, la démographie qui recherche les lois de la population; ou la science financière, qui recherche seulement certains faits relatifs aux hommes vivant

1. « L'oubli de la mutuelle dépendance des phénomènes sociaux donne lieu à un nombre considérable d'erreurs. » Pareto, *Cours d'économie politique*, § 605.

2. Spencer, *Introduction à la science sociale* (éd. franç., pp. 135-36).

en société. Il est même douteux qu'il existe ou puisse exister une sociologie. Auguste Comte considérait comme vaine et nuisible toute distinction ayant pour but d'établir un mur de séparation entre les diverses sciences qui étudient les sociétés humaines; il n'admettait qu'une science unique, destinée à étudier les rapports sociaux sous tous leurs aspects. Cette science unique est celle qu'il appelait *sociologie*. Toute étude isolée des divers éléments sociaux, écrit Comte, est, par la nature de la science, profondément irrationnelle et doit rester stérile (1). A presque un siècle de distance, on tombe souvent dans les mêmes erreurs; ce que nous nommons sociologie divague encore aujourd'hui entre de prétendues lois et des incertitudes évidentes, car elle reste indéterminée dans son but et dans sa direction. Si quelqu'un prétendait qu'il est absurde d'étudier les phénomènes de la nature sous différents aspects, et voulait une science unique, une physique générale qui les embrassât tous, celui-là nous semblerait être d'une autre époque et personne ne lui prêterait l'oreille. Pourtant si, dans les sciences physiques, se justifie la nouvelle tendance, celle qui consiste à rattacher à certaines causes fondamentales les lois découvertes à force de longues recherches, toute tentative de construction unitaire des sciences sociales demeure absurde, ces sciences en étant encore à leur commencement. La sociologie, comme science générale de la société, est destinée à demeurer stérile. Les prétendues lois dont elle est remplie n'ont rien du caractère scientifique. Et si des recherches puissantes ont été faites par Gumplowicz, par Giddings, par Simmel surtout, elles tendent plutôt à démontrer l'inutilité de toute tentative directe pour former une science générale de la société. Encore à présent, les

1. « Toute étude isolée des divers éléments sociaux est donc par la nature de la science, profondément irrationnelle et doit demeurer essentiellement stérile, à l'exemple de notre économie politique. » COMTE, *Cours de philosophie positive*, XLVIII[e] leçon.

lois qui règlent les sociétés humaines dans leur existence et dans leur développement, nous sont en grande partie inconnues; ce qui est le pis, il ne nous est pas possible d'apporter à leur recherche cette sérénité, que seule permet la recherche du vrai. Lorsqu'Hermite et Kroneker recherchaient jusque dans les propriétés les plus profondes, les rapports entre les fonctions elliptiques et les formules arithmétiques, on peut être sûr qu'ils portaient dans leurs recherches un esprit plus serein que n'en ont porté tous les théoriciens qui ont recherché les origines et les fonctions du capital. De même, quand Schiaparelli a fait ses grandes découvertes sur la planète Mars, il ne craignait aucunement que ses recherches pussent justifier ou condamner les formes politiques ou sociales de l'Italie. Dans l'étude des faits sociaux, on part trop souvent de cette préconception : *justifier* les formes et les rapports qui existent, ou, pis encore, *condamner*, en vue d'idées plus ou moins absurdes, les formes et les rapports qui, dans leur contenu essentiel, ne dérivent point de l'accident ou de l'abus, mais bien de la nécessité elle-même.

3. Les discussions sur l'individualisme et sur le socialisme, sur l'extension et sur les limites de l'action de l'État sur les libertés économiques et sur les bornes qui leur sont nécessaires, ont été et sont innombrables. Mais, en dehors de quelques vérités fondamentales, presque généralement reconnues, on est bien loin de s'accorder sur ce point.

René Descartes qui, par certains côtés, a été le plus grand précurseur de la direction actuelle des sciences, a donné ce conseil dans son *Discours de la méthode* : N'accordez point votre assentiment à une proposition dont la matière ne soit tellement claire, tellement distincte qu'il n'y ait aucun moyen d'en douter (1). Au lieu de cela, nous prêtons un assentiment trop facile à des affirmations qui n'ont qu'une

1. René Descartes, *Discours de la méthode* dans ses *Œuvres*, éd. Cousin, Paris, 1824, vol. 1er.

valeur très discutable, et qui souvent constituent autant d'obstacles mis sur notre chemin. Ce qui importe le plus dans toutes les sciences sociales, c'est d'être modéré le plus possible dans ses affirmations; au contraire, rien, sur ce point, n'est plus étrange que de construire des lois sur un petit nombre d'éléments et de prétendre que certaines constatations, souvent discutables, sont des lois générales. Les sociologues surtout abusent de cette manière d'agir. C'est le doute laborieux, comme dit Gœthe (1), le scepticisme actif, dont le seul but est de se vaincre soi-même, c'est lui qui peut apporter la plus grande contribution à la recherche des faits sociaux.

Beaucoup de ceux qui écrivent sur les sciences sociales, concentrent tous leurs efforts dans la recherche des principes fondamentaux de leur science respective; par exemple, le principe fondamental de la théorie financière donne naissance à de très vives controverses. Dans un domaine beaucoup plus vaste, les principes généraux de l'économie donnent naissance à des controverses beaucoup plus grandes. Or les efforts directs dans cette voie restent souvent stériles et sont d'ordinaire excessifs. Au reste, même dans les sciences physiques, les principes fondamentaux sont en grande partie sujets à controverse et s'appuient sur des hypothèses non prouvées. Nous ne savons pas encore avec précision ce que c'est que l'électricité (2); mais après les grandes découvertes de Pacinotti, de Herz, de Ferraris, d'Edison, la technique électrique a merveilleusement progressé, et la force électrique, cédée par les cours d'eau ou

1. Dans *Maximes et réflexions*, ch. VII.

2. On envoie l'énergie électrique à de grandes distances, sans savoir le mécanisme de la propagation. « Quel est le mécanisme de cette propagation de l'énergie électrique, c'est là encore aujourd'hui un problème à résoudre ». S. PAGLIANI, *Les problèmes actuels de la technique électrique*, Palerme, 1902, p. 7. — NAQUET, dans ses *Principes de la Conservation de l'énergie*, s'exprime ainsi : « Toutes les forces, toutes les causes du mouvement se résument dans un principe unique, inconnu dans la nature, l'énergie ».

produite par le combustible, alimente déjà des milliers d'industries, éclaire les villes et simplifie la locomotion. Les progrès de la chimie, depuis Lavoisier, sont tellement prodigieux, qu'ils ont quelque chose de fantastique; et cependant, nous ignorons en grande partie les lois fondamentales de la matière. La chimie se fonde principalement sur la théorie atomique : peut-on dire que cette théorie soit vraie? Peut-on être certain qu'elle sera accueillie demain? Graham a déjà émis l'hypothèse que les atomes sont composés de particules plus petites, qu'il appelle les *extrêmes dernières* (*ultimati*); ces particules seraient toutes identiques, et les atomes ne différeraient entre eux que par le nombre des extrêmes dernières, leur groupement et la direction de leurs mouvements. Supposons, dit Naquet (1), une nouvelle force qui donne à la chimie une puissance actuellement ignorée, et nous pourrons faire entrer ces particules dans des combinaisons nouvelles. Et rien ne s'opposera alors à la formation de ces corps, que nous considérons aujourd'hui comme simples et irréductibles.

L'hypothèse fondamentale sur laquelle se fonde actuellement la chimie peut donc être erronée : cela n'a pas empêché le merveilleux développement de cette science. De même, l'hypothèse de l'existence de l'éther ou la doctrine de l'évolution en sont encore au stade d'hypothèses *non vérifiées*; mais ce n'a pas été un obstacle à l'énorme développement de certaines sciences physiques et naturelles. Il arrive parfois qu'une théorie fausse serve de base à une solide construction. Les théories sont très souvent de pures hypothèses; il n'y a pas de rapport nécessaire entre elles et les faits à la découverte desquels elles ont contribué. Ce qui importe, c'est de se reporter au plus grand nombre de faits possible, parce qu'alors, quand même les conséquences qu'on en tirerait seraient inexactes, les faits

1. Naquet, *Préface* à I. C. Spence, *L'Aurore de la civilisation*, Paris, 1900, p. xxii.

qui ont servi de base restent la base d'autres constructions. Les hypothèses et les systèmes peuvent même être erronés objectivement et conduire d'autre part à des conclusions vraies : les sciences naturelles abondent d'exemples qui le prouvent. Les grandes recherches de Pasteur et de ses disciples sur la sérothérapie sont sorties d'une hypothèse erronée, à savoir de l'hypothèse que l'adaptation des organismes aux poisons, connue depuis longtemps, dépend de la production spontanée d'un contre-poison, d'une antitoxine.

Dans la science sociale, les hypothèses générales peuvent être erronées sans que ce fait lui soit propre, ou qu'il nuise au développement de ses différentes branches. Ce qui leur nuit, c'est l'esprit dogmatique qui y prédomine souvent, c'est la prétention de posséder les vérités essentielles et d'énoncer comme vérités indiscutables ce qui devrait faire bien plutôt l'objet de controverses. Les tentatives pour construire une science générale des sociétés sont encore incertaines, peut-être sont-elles prématurées; l'œuvre même de Spencer ne donne pas aux faits économiques l'importance qui leur appartient, et demeure une grande mais incomplète tentative. Le développement seul des recherches particulières permettra, par la suite, une construction plus solide. Et c'est là justement pourquoi il est préférable de moins discuter sur les méthodes, sur la marche à suivre, sur les principes fondamentaux, et de travailler, fût-ce dans plusieurs voies, sur les éléments concrets. La déduction offre, sans doute, de grands avantages dans les recherches particulières et bornées; mais on en abuse par trop, et certaines hypothèses, dont la vérité est assez discutable, sont souvent employées pour des constructions entières (1). J. S. Mill a

1. « Toute généralisation est une hypothèse : l'hypothèse a donc un rôle nécessaire que nul n'a jamais contesté. Seulement elle doit être, le plus tôt possible et le plus souvent possible, soumise à la vérification. Il va sans dire que, si elle ne supporte pas cette épreuve, on doit l'abandonner sans arrière-pensée. C'est bien ce qu'on fait en général, mais quelquefois avec une certaine mauvaise humeur. » H. POINCARÉ,

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

fort bien montré, dans sa *Logique* (1), combien il est difficile d'appliquer la méthode expérimentale aux sciences sociales. Ce qu'il y a, a-t-il dit, de plus difficile, c'est de faire des expériences; fût-il possible de les organiser, il serait impossible de s'assurer de tous les faits de chacune d'elles et d'en prendre note; et puis, les faits sont tellement variables qu'avant la fin du temps nécessaire à l'expérience, un assez bon nombre de circonstances essentielles viennent à changer.

Cette observation et d'autres encore sont sans doute vraies. Mais on ne peut nier que, s'il n'est pas en notre pouvoir de *produire* les faits et d'*isoler* artificiellement les phénomènes que nous voulons étudier, nous pouvons fonder nos observations sur les faits qui *se produisent*, sans jamais considérer comme certaine, aucune affirmation que les faits eux-mêmes ne prouvent point (2).

On ne peut nier que maintenant les moyens d'observation des faits sociaux sont beaucoup plus puissants qu'au temps de Mill. Et, comme la psychologie trouve une base solide dans les recherches psycho-physiques, les sciences économiques trouvent un puissant secours dans les procédés de moins en moins imparfaits de la statistique et dans les efforts de la législation.

La question de savoir s'il convient de faire l'essai d'impôts progressifs ou d'impôts proportionnels, a été discutée au point de vue de la doctrine, cent ans au moins, sans beaucoup de résultats. Toutes les fois qu'on a abusé des procédés

Sur les rapports de la physique expérimentale et de la physique mathématique, Paris, 1900, p. 8.

1. J. S. Mill, *Logic*, liv. VI, ch. VII.

2. « Grâce à la généralisation, chaque fait observé nous en fait prévoir un grand nombre; seulement, nous ne devons pas oublier que le premier seul est certain, que tous les autres ne sont que probables. Si solidement assise que puisse nous paraître une prévision, nous ne sommes jamais sûrs *absolument* que l'expérience ne la démentira pas, si nous entreprenons de la vérifier pratiquement ». Poincaré, *loc. cit.*, p. 3.

déductifs, il a été impossible d'arriver à des conclusions acceptables. Quand, par exemple, on a énoncé comme un postulatum assuré que la méthode de progression tendait à détruire les sources même du revenu, et que ces affirmations, accompagnées de raisonnements abstraits, donnaient naissance à une série de propositions, on pouvait discuter sans en venir jamais à un accord. Or, en examinant les statistiques des recettes et cinquante années de législation dans le sens progressif chez quelques-uns des principaux pays d'Europe, nous voyons tomber toutes les préoccupations de Mill. Donc, sans nier que l'expérimentation soit très difficile dans les sciences sociales, sans nier que la méthode de recherche que Mill appelle chimique puisse s'appliquer, sinon en petite partie, aux recherches concernant les faits sociaux, il faut, le plus possible, considérer comme dangereux l'abus de la méthode déductive des sciences exactes. Heureusement grandit chaque jour la somme des éléments que nous possédons à notre disposition : les recherches de la statistique deviennent de jour en jour plus vastes et plus complètes; la législation s'occupe souvent de faire ce qu'aucun observateur ne pourrait faire. La somme des éléments réels dont disposent les observateurs est donc, de nos jours, infiniment plus grande qu'à l'époque de Mill.

Les lois que peuvent formuler ceux qui scrutent les faits sociaux n'ont aucun caractère d'immanence comparable à ce qu'on trouve dans les lois physiques, qui paraissent constantes, absolues et nécessaires. Les lois qui règlent la matière sont aujourd'hui ce qu'elles furent hier. Parmi les lois sociales, il n'y en a pas une qui agisse de la même façon : elles sont toutes limitées et n'ont de valeur que grâce aux observations faites à un temps donné et dans un lieu donné. Elles n'expriment donc point nécessité, mais rapports de régularité et de probabilité. Quand les anciens économistes parlaient des lois éternelles de l'économie politique, ils confondaient les rapports de probabilité et de régularité, avec les rapports de nécessité.

Souvent l'abus de la déduction dans les sciences sociales a amené des erreurs qui n'étaient pas de minime importance, et a fait dévier les recherches positives. Beaucoup de discussions semblent, à présent encore, faire revivre les controverses de la scolastique : *Baroco* et *Baralipton* reviennent en vogue. Il arrive assez souvent que, sur une prémisse fausse (par exemple, l'hypothèse de Marx, que les richesses tendent à se concentrer dans les sociétés modernes), on a écrit des centaines d'ouvrages et on a longuement discuté. Un examen détaillé de la question, d'après le plus grand nombre possible de statistiques économiques et financières, nous conduit à dire que ce processus de concentration n'est pas vrai le moins du monde, ni inévitable. Alors, que reste-t-il de toutes les déductions, pour ingénieuses qu'elles fussent, qui avaient été déterminées par cette affirmation? Depuis dix ans, en Angleterre, en Allemagne, en France, dans les États-Unis d'Amérique, les départements ou les bureaux du travail, ont publié respectivement des milliers de volumes qui contiennent des recherches sur les salaires. Ces immenses collections d'éléments nous montrent, en fait, combien peu utiles ont été, pour la majeure partie, les innombrables discussions théoriques sur le salaire.

Ce qu'il faut éviter dans les recherches sociales, c'est l'abus du raisonnement abstrait. Bien des élucubrations doctrinales (même parmi les plus en vogue) ne sont point différentes des exercices logiques des anciens philosophes, ou des esthètes, ou des érudits. On a discuté longtemps pour savoir si la peinture était plus noble que la sculpture et quelle pouvait être la ressemblance, quelle est la différence entre les poètes et les peintres. Messer Benedetto Varchi scrutait cette question : *si les morts peuvent aimer ou être aimés*. Et il scrutait encore plus profondément cette autre question : *si l'amour peut rester constant sans croître ni décroître*. Que de discussions s'appuient sur des éléments encore plus fragiles! Peut-être le plus grand bienfait pour

les sciences sociales sera-t-il de pouvoir se débarrasser des questions préliminaires qui souvent encombrent la route.

On discute depuis longtemps sur le socialisme et sur l'individualisme et sur le point de savoir si le plus grand développement des sociétés humaines est compatible avec l'un des systèmes ou avec l'autre; mais, puisque les principes fondamentaux font continuellement l'objet de discussions, et que les faits sociaux sont en fonction de leur dépendance mutuelle, il est bien difficile de prouver, par voie de démonstration, l'absurdité de ces systèmes qui sont maintenant contraires à notre civilisation et à nos croyances. Ce qui est certain, au contraire, c'est que, chaque jour, dans le développement graduel de la vie sociale augmente la solidarité, et que celle-ci, en rendant plus étroits les rapports entre les hommes, permet un développement de la liberté qui ne serait pas possible autrement. La *solidarité* est un fait naturel qui dépend de la vie de l'ensemble et qui grandit à mesure que celle-ci se développe (1).

4. Les formes actuelles de la production ont produit une division du travail toujours croissante, et une plus grande spécialisation des fonctions. Celles-ci, à leur tour, ont agi sur tous les rapports sociaux, en déterminant *une plus grande solidarité*. Les rapports d'échange n'ont pas peu contribué, pour leur part, à développer de plus en plus largement cette solidarité. Spencer (2) avait déjà reconnu, de même, que les rapports économiques de dépendance réciproque vont croissant. Séparez, avait-il dit, les populations qui travaillent aux mines de houille, des populations voisines qui fondent les métaux ou qui fabriquent les étoffes à la machine, et elles mourront d'abord socialement, parce que leurs fonctions s'arrêteront, et puis elles mourront individuellement. L'idée de l'accroissement de la solidarité entre les hommes

1. Cf. Wundt, *Ethik*; — Gide dans *Rev. d'Econ. Pol.*, oct. 1893; — Durkheim, *La division du travail*; — Bourgeois, *La solidarité*; — Marion, *La solidarité morale*, Paris, 2e éd. 1893, etc.

2. Spencer, *Sociology*, tome II, ch. v.

par suite de la plus grande complexité des rapports économiques, due elle-même au développement de la division du travail et des échanges, a fait l'objet de nombreuses et importantes recherches.

Dans la langue juridique, on appelle solidaires les personnes obligées les unes par les autres, et chacune d'elles par toutes ensemble : ainsi, les membres d'une société sont solidaires, toutes les fois que chacun d'eux est tenu à payer la dette de tous. C'est une explication un peu étroite et qui ne donne pas l'idée de ce qu'est la solidarité sociale. Les physiologistes prêtent à l'idée de solidarité un autre sens. Ils appellent solidarité organique (1) le rapport nécessaire d'un acte de l'économie avec les divers actes qui s'accomplissent dans d'autres parties de l'organisme; en d'autres termes, l'idée de solidarité organique implique une relation constante et même une dépendance mutuelle entre les parties et le tout.

La division du travail, rendue nécessaire par l'accroissement de la population, a non seulement permis l'existence de groupements qui autrement n'auraient pu ni se former ni durer, mais elle a déterminé leur cohésion, leurs relations de dépendance mutuelle et, par conséquent, de mutuelle union et de solidarité. Dans les groupements primitifs, les ressemblances entre les individus qui les composaient étaient beaucoup plus grandes qu'elles ne le sont aujourd'hui : la division du travail et le développement de la civilisation ont fait naître une différenciation croissante, qui a rendu nécessaire une plus grande cohésion. Ces rapports de plus grande cohésion ne sont point amenés, comme on le pense, par un fait contractuel, mais par un fait d'ordre naturel, qui engendre à son tour une action positive plus étendue.

Les formes générales de la production sont devenues telles

1. Marion, *op. cit.*, p. 2.

que les marchés dépendent étroitement les uns des autres (1). Autrefois, chaque région produisait par elle-même la plus grande partie des objets dont elle avait besoin. Les distances avaient une importance très grande et les prix étaient très variables de pays à pays. La grande facilité des moyens de transport a permis à toutes les industries, à toutes les cultures de se concentrer dans les zones où se trouvent les meilleures conditions de développement : des régions entières travaillent à la production des matières premières, d'autres vivent de la fabrication de certaines marchandises. Des villes entières, bien plus peuplées que l'antique Athènes à l'époque de son plus grand développement, ont fondé leur prospérité simplement sur une seule industrie, ou à peu près : le travail du fer, de l'acier, du coton, de la laine, etc. Bien plus, la spécialisation est arrivée à un tel point que, souvent, les plus grandes usines ne façonnent que des parties d'une même machine. Ainsi, beaucoup de grandes maisons ne fabriquent point des bicyclettes, mais seulement quelques-unes des parties qui les composent. Une baisse de prix sur les charbons anglais réagit sur le coût de production de presque toutes les industries de l'Europe ; un déficit dans la récolte des blés de la République Argentine ou de la Russie réagit sur les conditions du salariat de la majeure partie de l'Europe. Les rapports de dépendance en sont venus à un tel point, d'un marché à un autre, que l'état de chacun d'eux intéresse, pour ainsi dire, tous les autres ; que pas une guerre, si lointaine puisse-t-elle être, ne reste indifférente aux principaux marchés financiers. C'est ainsi que, par le développement d'intérêts souvent opposés, les liens augmentent, qui unissent entre elles les sociétés civilisées. Les grands *trusts* de capitaux, les grands *trusts* constitués par les unions ouvrières dans tout le monde civilisé sont la conséquence de cette solidarité et,

1. Colson, *Cours d'économie politique*, Paris, 1901, pp. 126 et suivantes.

malgré toutes leurs exagérations et leurs erreurs, ils ne cessent de représenter une action utile au développement et à la régularité de la production.

Chaque jour, la science découvre le lien intime qui unit les hommes. On croyait autrefois que la majeure partie des maladies dépendait de fautes ou de mésaventures individuelles; l'hygiène et la démographie s'accordent maintenant pour reconnaître que, contre le plus grand nombre des maladies, les moyens de défense individuels sont insuffisants. Les maladies infectieuses forment toujours la base de la morbidité; et même, bien des maladies que nous regardons comme dépendantes des dispositions individuelles sont engendrées par le manque de toute mesure préventive sociale.

On ne peut nier que la morale publique n'ait grandi presque partout en Europe, puisque la sensibilité a grandi elle-même. Beaucoup d'institutions en faveur des pauvres sont sans doute le résultat de ces sentiments. Mais de même, on ne peut nier que les travaux d'assainissement, les constructions hâtées de maisons ouvrières, les asiles bien aérés ne se soient développés de plus en plus, à mesure qu'on a su que les microbes des quartiers pauvres n'ont pas la moindre éducation et pénètrent sans égards dans les quartiers riches. C'est encore là de la solidarité, et imposée par la nature.

Lorsque nous parlons de l'homme, a écrit le grand physicien américain Nicolas Tesla, nous concevons le genre humain comme un tout, et c'est seulement dans ce sens que nous pouvons appliquer les méthodes scientifiques à l'investigation et à l'étude des faits sociaux. Nous ne pouvons douter que chacune des sociétés constitue une entité, une unité. Bien que libres de penser et d'agir, nous sommes unis les uns aux autres par des liens indéfinissables, mais que nous pouvons sentir. Le sentiment de solidarité nous donne conscience que nous faisons partie d'un tout. Et si, comme l'indique Tesla, ce sentiment, proclamé

depuis des siècles et de différentes manières par la religion, n'est point encore démontré par la science, c'est que la confirmation expérimentale n'en peut être donnée, sinon par des procédés d'investigation bien plus puissants que ceux que nous possédons (1).

Le développement des formes de la solidarité, conséquence même de l'accroissement de la production et de l'échange, détermine une vie collective plus intense. C'est l'explication du fait que, dans toutes les sociétés modernes, quelle que soit leur forme politique, d'énormes masses de richesses sont destinées à la vie collective; avec la consolidation des liens de solidarité, il existe une tendance toujours croissante à attribuer une plus grande quantité de richesse à la vie de l'ensemble.

Étudier la quantité de richesse qui, chaque année et dans chaque société, est attribuée à la vie de l'ensemble, le mode de recouvrement et d'emploi de ces richesses, la manière la plus convenable pour l'épargne privée de contribuer à la vie de l'ensemble, les effets que comporte l'étendue du sacrifice dû à l'épargne particulière sur le développement de la production, voilà le noyau des questions qui se rapportent aux immenses recherches de la *science des finances*.

Peu de sciences sociales ont, comme celles-là, un champ d'activité grandissant toujours; par exemple, c'est une expérience continuelle, que font les législations de tous les pays civilisés à propos des modes d'impôts les plus divers. En étudier les effets et les passer au crible des principes théoriques déjà acquis, c'est un travail qui se renouvelle sans cesse.

Le mot finances (de *finis*, signifiant paiement et aussi transaction, dans le latin du moyen âge) a eu jadis des sens très variés. La science des finances, étant donné le but qu'elle se propose actuellement, est une branche de l'éco-

1. Dans le *Century Magazine* de juin 1900.

nomie politique qui se propose de rechercher les modes d'acquisition et d'emploi des richesses nécessaires à l'existence de l'État et des pouvoirs locaux. Smith considérait avec raison l'économie comme une branche de la science politique (*of a statesman or legislator*) qui visait à deux choses principalement : la seconde et la plus importante était de pourvoir l'État du revenu suffisant pour les services publics (1).

Quels problèmes étudie la science financière? Edgeworth les réduit à deux fondamentaux : 1° Quels sont les principes d'après lesquels doit se répartir entre les citoyens le poids des impôts? 2° Quels sont les effets des impôts? La première recherche concerne donc les principes fondamentaux des contributions, la différence entre les taxes et les impôts, la proportionnalité ou la progression de ces derniers, le critérium de distribution de la charge contributive d'après le critérium de capacité de contribution des citoyens, ou d'après le critérium de l'égalité des sacrifices, etc. La seconde série d'investigations touche à l'étude des incidences et, en général, des effets de l'impôt (2). Ces dernières recherches paraissaient déjà à David Ricardo les plus grandes et les plus importantes de toutes.

Il est hors de doute que les problèmes fondamentaux de la science financière sont ceux indiqués; mais à leur solution concourent encore d'autres recherches. Le phénomène des dépenses publiques, par exemple, est en étroites relations avec celui des recettes, et on ne peut point ne pas étudier les causes qui en déterminent les variations.

1. A. Smith (dans *Wealth of nations*, liv. IV. *Introduction*) regarde comme le but principal du *political economy* l'étude du moyen le plus convenable *to supply the state or Commonwealth with a revenue sufficient for the public services.* « Finance, dit Littré, vient de l'ancien verbe *finer*, qui signifiait finir, terminer, conclure, en général, et dans le sens restreint, finir une affaire, terminer un différend moyennant argent ».

2. F. Y. Edgeworth, *The pure theory of taxation* in *E. J.* de 1897 et dans *Memoranda chiefly relating to the classification and Incidence of Imperial and local taxes*, p. 127. Cf. Einaudi, *Studi*, p. v et suiv.

5. Une des questions préliminaires à tout enseignement est de savoir si l'ensemble des doctrines à étudier constitue un *art* ou une *science*, et, dans le cas où il s'agirait d'une science, quels contacts elle peut bien avoir avec les autres sciences. Ce sont là deux questions qui donnent lieu à un très grand nombre de dissertations plus ou moins doctement ennuyeuses et qui n'ont pas toujours le mérite de l'utilité, qui servent d'ordinaire à produire des confusions bien plutôt qu'à les éliminer (1). Les sciences parvenues à un degré relatif de développement, ont déjà abandonné ces discussions stériles. Aucun des récents traités de chimie ne s'occupe d'examiner si la chimie est, ou non, une science, et quels sont ses rapports avec les autres sciences. Et pareillement l'histoire de chaque théorie est livrée à des travaux spéciaux d'érudition; l'histoire de sa formation n'est pas nécessaire, en effet, à la connaissance théorique d'une doctrine. Il est très probable que les plus grands chimistes de l'Europe ignorent les premières tentatives faites pour expliquer les transformations chimiques de la matière, et le *Timée* de Platon et la *Météorologique* d'Aristote leur sont inconnus, même de nom. Peut-être même les plus grands mathématiciens ignorent-ils la place respective de Descartes, de Cardan, de Galilée, de Leibnitz et de Napier dans le développement de la science mathématique.

L'Espagnol Raimond Lulle a peut-être été l'esprit le plus

1. Cela n'empêche que l'étude de l'histoire de la doctrine ne soit très intéressante et que l'histoire de chaque doctrine en particulier, comme étant une partie de la première et de l'histoire des sciences, n'ait une importance considérable. Bien plus, l'histoire trouve grand avantage à de pareilles recherches, dont le développement est désirable, bien qu'à peu près indifférent aux recherches scientifiques actuelles. La plus complète et la plus belle *Histoire des doctrines financières en Italie*, etc., est celle de Ricca Salerno, Palerme, 1898, et l'œuvre très connue de Ludovico Bianchini sur l'*Histoire financière du royaume de Naples*, très remarquable en ce qui concerne l'histoire des institutions financières des provinces méridionales. Cf. encore Stourm, *Bibliographie historique des finances de la France*, Paris, 1895; — L. Cossa in *G. de E.*, mars 1893.

varié et le plus merveilleux dont fasse mention l'histoire des sciences : il fut véritablement, comme on l'a dit, le *Doctor illuminatus*. Ce moine de Majorque, qui chercha au fond de la nuit du moyen âge à pénétrer les mystères de la chimie, qui marqua sa trace dans presque toutes les sciences, qui écrivit autant peut-être que jamais homme ait écrit, est maintenant ignoré des chimistes eux-mêmes. Personne, en écrivant un traité de chimie, n'éprouve le besoin de commencer son exposition par l'énumération des œuvres de Lulle et l'examen de leur importance, relativement aux œuvres des chimistes anciens et modernes. Bien plus, tout cela est indifférent aux chimistes et ne peut que faire l'objet de l'histoire de leur science, ou de l'histoire de la civilisation, ou de l'histoire générale. Ainsi, les questions générales concernant la méthode, les limites et les tendances de chaque doctrine, dans les sciences en progrès, sont en général négligées. Trop souvent dans les sciences sociales, on remonte au déluge pour l'examen de chaque question et ce n'est pas là une petite cause de confusion et d'erreur. La science est impersonnelle; les savantes discussions sur le point de savoir qui le premier a énoncé une théorie ou une hypothèse, servent la vanité académique bien plus que le progrès des études.

La science est un système de vérités générales touchant un ordre donné de phénomènes; l'art a une fonction purement obligatoire. On a dit qu'ils sont en face l'un de l'autre comme l'indicatif et l'impératif. Il y a peut-être un peu d'exagération dans le parallèle, mais l'idée est foncièrement vraie. Si l'on en retranche tout ce qui se rapporte à ses principes fondamentaux, lesquels se rattachent aux principes de l'économie, il reste que l'étude des finances est surtout un art.

On a fait récemment des tentatives pour constituer une science financière pure, surtout depuis 1887, année où E. Sax publia son ouvrage sur les principes fondamentaux de l'économie financière théorique. Le plus grand mérite de

cette œuvre n'est pas seulement d'avoir discuté les questions de valeur, mais d'avoir suscité un vaste mouvement d'études théoriques, sinon toujours utiles au développement de la doctrine financière, du moins non dénuées d'intérêt à un point de vue plus large (1).

Quant aux rapports que la science financière peut avoir, ou qu'elle a véritablement avec les autres sciences, il est peut-être inutile de s'y arrêter. Les rapports d'affinité et de connexité sont si nombreux qu'il est impossible de les préciser. Il y a chaque jour un progrès de spécialisation dans chaque doctrine particulière ; mais en même temps, toutes les recherches ont besoin de sortir le plus souvent possible du domaine de la science à laquelle elles appartiennent. Quiconque étudie les effets du monopole du sel devra recourir à la chimie, à la physiologie, à l'hygiène, etc. Une recherche sur la loterie peut renfermer toute une série de problèmes de psychologie et de mathématiques. Il n'est pas possible de concevoir des barrières à l'intérieur desquelles se confine chaque science. Souvent on part par une route et on arrive par une autre, et il s'est produit très fréquemment pour les chercheurs la même chose que pour Christophe Colomb. Il cherchait la route des Indes et il a découvert l'Amérique. C'est souvent par des voies incertaines que l'on accède le mieux à la recherche de la vérité.

6. *Dans le principe était l'action*, dit le personnage de Gœthe : on a établi des impôts, avant d'avoir songé à faire une théorie des impôts. On a prélevé des taxes, alors que faisait défaut toute notion théorique sur le protectionnisme et sur le libre échange, de même qu'on a fabriqué de la bière avant les théories de Pasteur, et que l'on n'a pas tou-

1. E. Sax, *Grundlegung der Theoretischen Staatswirtschaft*, Vienne, 1887. Pendant que Sax s'occupait de recherches sur une théorie des besoins publics, Deviti Demarco exposait (dans *Il carattere teorico dell'economia finanziaria*, Rome, 1888) une *Théorie financière de la production*, non dépourvue de finesse, mais mise tout à coup de côté par les hommes d'étude.

jours suivi sur mer la route directe, même avant les théories de Maury. La pratique financière est peut-être aussi ancienne que la civilisation, et les premières tribus qui durent pourvoir à des besoins collectifs eurent des pratiques et des habitudes financières, dès qu'elles payèrent tribut à d'autres peuplades victorieuses, ou dès qu'elles prélevèrent une partie des richesses acquises, pour les destiner à des emplois d'utilité générale. Mais l'étude des doctrines financières, la recherche des lois qui règlent les phénomènes financiers, constituent un fait tout récent (1).

II

L'Action économique de l'État et des entités locales.

7. Il est peu de sujets sur lesquels on ait autant écrit que sur l'*action de l'État*. Depuis Bentham surtout, on peut

1. Les traités sur les questions de finances sont maintenant très nombreux. Ceux qu'on peut étudier le plus utilement sont : Cossa, *Scienza delle Finanze*, 7e éd., Milan, 1896 ; — Ricca Salerno, *Scienza delle finanze*, Florence, 1888 ; — Graziani, *Istituzioni di Scienza delle finanze*, Turin, Bocca, 1897 ; — Mac Culloch, *Taxation and the funding system*, Londres, 1846 (édition revue, 1863) ; — Bastable, *Public finance*, Londres, 1894 ; — Thorold Rogers, article *Finance* dans l'*Encyclopédie britannique* ; — Roscher, *Finanzwissenschaft*, 4e éd., Stuttgard, 1889 ; — E. Cohn, *Finanzwissenschaft*, Stuttgard, 1889 ; — Wagner, *Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1883-1896, 3e éd. ; — J. Conrad, *Finanzwissenschaft*, Iéna, 1899 (dans *Grundriss zum Studium der politischen Œconomie*, 3e éd.) ; — Vocke, *Die Grundzüge der Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1894 ; — G. Kaizl, *Finanzwissenschaft*, Vienne, 1900 ; — Garnier, *Traité de finances*, Paris, 1872, 4e éd. ; — Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, Paris, 1891, 5e éd. ; — Max Boucard et Gaston Jèze, *Éléments de science des Finances et de législation financière française*, Paris, 1902, 2e éd., etc.

dire que la discussion n'a jamais pris fin. Il peut paraître superflu d'y revenir, dans une exposition des principes qui régissent les finances publiques. En effet, dans les recherches financières, il n'importe pas d'examiner ni quelle est, ni quelle doit être l'action de l'État. Tout au plus, cette dernière étude peut-elle avoir quelque utilité lorsque, une fois examinées ces deux questions : des contributions qui se prélèvent sur les citoyens pour les fonctions de l'État et des pouvoirs locaux, et des effets produits par ces contributions, l'on trouve qu'elles agissent de façon ou d'autre sur la production (1). Alors, au point de vue financier, on peut dire que certaines fonctions sont utiles ou nuisibles, que certains impôts sont plus ou moins acceptables. Toutefois, les recherches financières présupposent toujours l'existence de l'État et des pouvoirs locaux, comme elles présupposent toujours le besoin d'un ordre social qu'il n'est pas possible de satisfaire par des moyens individuels.

Néanmoins, si l'on insiste sur certaines questions concernant les limites des attributions de l'État, c'est moins parce que la chose est nécessaire à un traité financier, qu'afin de débarrasser la route de certaines difficultés. Bien des erreurs en matière financière dépendent de jugements faux ou de préconceptions sur l'action de l'État.

Il existe, d'ordinaire, des gens enclins à croire que l'État est quelque chose en dehors et au-dessus des individus. On parle des *fins* de l'État, des divers *buts* que l'État doit atteindre. Or l'État n'a pas de buts à lui, puisqu'ils ne sont autre chose que les volontés de ceux qui en font partie ou, pour mieux dire, le résultat de nécessités historiques et de conditions sociales différentes. L'État n'est qu'une organisation synthétique de l'unité politique; il a donc pour base ou une nation, ou un peuple, ou un agrégat historique (2).

1. Einaudi, *Studi*, Introduction.
2. « Le gouvernement (avait déjà dit avec une profonde pénétration

On parle souvent de l'État comme de quelque chose de permanent, parfois comme d'un être extérieur aux individus. Or l'État n'a pas de missions à remplir, il n'est point au-dessus des individus, ni en dehors des individus. Il n'est pas l'antithèse de l'individu ni, en un mot, une formation arbitraire. L'État est une forme naturelle de coopération sociale. Aucun développement des individus n'est même possible sans cette forme première, si importante, de coopération.

Il existe des besoins collectifs que les individus ne peuvent satisfaire par eux-mêmes : l'action de l'État et des pouvoirs inférieurs de droit public remplace donc l'action individuelle. Mais les besoins d'un État ne sont pas autre chose que la résultante des modes de vie sociale commune. C'est là une vérité élémentaire, et pourtant, une grande partie des erreurs de ceux qui attribuent à l'État une *mission* dérivent justement de la méconnaissance qu'ils en ont. Depuis longtemps cette idée, que l'État a une *mission* supérieure à remplir, est répandue parmi les hommes de science, est répandue surtout dans le public, et les exagérations de l'école historique n'ont pas peu contribué à y répondre.

Il sera bon, maintenant, de préciser quelques idées (1).

L'État n'est pas au-dessus ni en dehors de ceux qui forment le groupement politique et social dont il émane; il faut

Auguste Comte dans son *Cours de philosophie positive*) est l'universelle réaction nécessaire, d'abord spontanée, ensuite régularisée, de l'ensemble sur les parties. »

1. Sur l'action économique de l'État et sur ses limites ont été écrits des milliers d'ouvrages. Cf. dans le sens spécialement individualiste : SPENCER, *The man versus the state* (traduit en français) et aussi *Principles of sociology* et les autres œuvres; — WORDSWORTH DONISTORPE, *Law in a free state*, Londres, 1895, etc. Dans le sens interventionniste, outre les œuvres de DUPONT WHITE, LAVELEYE, cf. C. F. FERRARIS, *Il materialismo storico e lo stato*, Palerme, 1887 et *Socialismo e Riforma sociale nel morente e nel nascente secola*, dans la *R. S.* de 1900. On trouve une vaste littérature sur la question dans les œuvres de AHRENS, GREEN, STEIN, GNEIST, LEROY-BEAULIEU (*L'État moderne et ses fonctions*), DAVID G. RITCHIE (*Principles of state interference*, Londres, 1891); — C. SUPINO, *Individualismo economico*, Turin, 1902; etc., etc.

donc le considérer non pas comme un organisme qui ait des fins propres, mais bien comme la résultante historique des intérêts généraux de chaque groupement. Sans doute, puisque l'État n'a point la durée éphémère des individus, il peut avoir, et il est préférable qu'il ait des vues d'avenir; mais on ne peut néanmoins dans ce cas parler de *mission*, car c'est la durée même qui détermine son action et non plus un pouvoir supérieur, dont la nature nous est inconnue.

Puisque c'est là le mode le plus important de coopération sociale, l'État peut avoir, sur le développement de la société, une action considérable : les plus grandes œuvres collectives ne s'accomplissent que par son entremise; seul son pouvoir de coercition peut rendre possibles des changements plus profonds dans l'existence de la société (1); mais aucune activité collective ne peut se produire sans que se développent autant d'activités individuelles : les richesses dont dispose l'État, richesses qui servent à son existence et à son fonctionnement, sont produites par les individus. L'œuvre de l'État est, en quelque sorte, le produit de l'opinion publique et de la conscience moyenne des groupements dominants. Son action peut être profondément utile; elle peut être nuisible : l'État peut pourvoir aux besoins du présent et aux besoins de l'avenir par un utile emploi de l'activité et des richesses que produit le groupement qu'il gouverne; mais il ne produit rien par lui-même, puisqu'il n'est pas un organisme abstrait entre les mains ou d'une oligarchie dominante dans la société, ou des représentants de la nation entière. Mais l'État n'est pas la nation, et, de quelque façon qu'il soit organisé, il ne représente que des intérêts et des idées qui ne sont pas ceux de la société entière.

1. « Où en serions-nous, si l'État s'en était remis complètement à l'action des intérêts individuels et à l'influence de l'association uniquement volontaire? Pour le saisir, voyez ce qu'était la société dans son enfance, avant que les esprits se fussent développés, avant que les intelligences se fussent ouvertes, avant que cette grande vérité, la puissance de l'association eût été sentie ». Rossi, *Cours*, tome IV, p. 210.

L'État n'est pas l'antithèse de l'individu : cette idée, qu'il y a antithèse entre l'activité de l'État et celle des individus, a été et est soutenue avec beaucoup de chaleur par les vieux et par les nouveaux théoriciens de l'individualisme. Le livre de Spencer sur l'individu opposé à l'État (*The man versus the State*), où la question se trouve exposée le plus clairement, n'est cependant justifié par aucune observation étendue des phénomènes sociaux. L'État, loin d'être *l'antithèse* des individus, est considéré comme leur *synthèse*, pour mieux dire, comme la forme la plus élevée de la coopération sociale. Cela ne veut pas dire que toute forme d'activité de l'État soit une diminution de liberté individuelle; bien plus, il existe certaines libertés qui ne sont possibles que grâce au développement des formes supérieures de la coopération sociale. Toutes les idées, toutes les pratiques les plus élevées ne naissent que dans une petite *élite*. Or, l'association libre est souvent inefficace pour les répandre, et elles risquent de se trouver dispersées si un pouvoir coactif n'en détermine point l'application (1). Dans ce cas, loin d'attenter aux libertés individuelles, l'État en rend l'application possible. De toute façon, l'État et l'individu sont deux éléments variables et non opposés. Des formes plus complètes de coopération sociale peuvent coïncider avec un plus grand développement des libertés individuelles.

L'État n'est jamais toute la société, bien qu'il soit la forme supérieure d'organisation : l'idée de patrie et l'idée de nation, dérivant de raisons de sentiment et de raisons attribuables à l'histoire, à la race et à la civilisation, ne se con-

1. Il existe, écrit Stuart Mill (liv. V, ch. xi, § 16), des temps et des pays dans lesquels n'existeraient ni rues, ni bassins, ni ports, ni canaux, ni travaux d'irrigation, ni hospices, ni écoles, ni typographies, si le Gouvernement n'eût fait tout cela, parce que la masse du peuple est trop pauvre pour trouver les fonds nécessaires, ou trop peu éclairée pour apprécier l'importance des résultats, ou trop peu accoutumée à l'association pour pouvoir trouver le moyen d'exécuter ces travaux.

fondent pas avec la notion de l'État. Et c'est pourquoi celui-ci rencontre ses limites, non seulement dans l'unité politique, mais dans le besoin de faire que les minorités puissent défendre leurs tendances et leurs intérêts, d'après les formes et les limites consenties par les idées morales de chaque groupement. L'État équivalait assez souvent, jadis, à une petite oligarchie; aujourd'hui seulement, grâce au développement de la civilisation et de la culture humaine, ainsi qu'à l'union des classes populaires, il représente un plus grand nombre d'intérêts; mais même aujourd'hui, l'État ne représente pas toute la société. Il peut avoir contre lui l'existence de concepts humanitaires (1). Quelque jugement qu'on veuille porter sur elle, même quand on la considère comme tout à fait irréalisable, l'idée anarchique est fondée sur l'hypothèse que toute espèce de mode d'existence de l'État ne convient pas aux sociétés humaines. Or, on peut dire que les anarchistes vont contre l'État; on peut dire aussi que le but qu'ils se proposent ne semble pas réalisable, ou semble à juste titre condamnable, mais on ne peut dire que les anarchistes sont contraires à la société.

Il n'y a rien de constant dans les relations entre l'État et les citoyens, elles ne sont que le résultat de besoins singulièrement changeants, à chaque période de la civilisation. Tout d'abord l'État avait dans le domaine politique et religieux une importance beaucoup plus grande que celle qu'il a aujourd'hui; maintenant, en dépit des apparences contraires, il possède, dans le domaine économique et social, une importance bien plus grande que celle qu'il avait d'abord (2).

1. « Notre manière de vivre n'admet pas d'antagonisme entre l'État et la société, puisqu'on peut regarder l'État comme cette partie de la société qui détient la fonction politique ». Mosca, *Principi di scienza politica*, Turin, 1896, p. 472.

2. Dupont White a écrit : « A plus de vie il faut plus d'organes, à plus de forces, plus de règles; or la règle et l'organe d'une société, c'est l'État ».

L'État *moral* qui a une *mission* à remplir, conception dont les théoriciens allemands ont tant abusé, comme nous l'avons vu, n'est qu'une abstraction qui n'a pas d'équivalent dans la réalité : et de même, dire que l'État et les sociétés sont gouvernés par les mêmes lois qui règlent les organismes, ce ne peut être qu'une *analogie*. Il peut être parfois utile de recourir à des analogies ou à des abstractions de cette nature; toutefois, en abuser conduit à une série d'erreurs. Toutes les théories qui, se fondant sur la ressemblance entre les sociétés et les organismes vivants, font dériver de cette ressemblance des lois et des rapports relatifs au développement et à l'avenir de la société, non seulement n'ont aucun fondement, mais on peut dire qu'elles ont souvent contribué à accroître le désordre. Que les formes économiques primitives des sociétés humaines aient quelque ressemblance avec celles des sociétés animales; que, comme l'a prouvé Sir John Lubbock, il se trouve, parmi les fourmis, des types de sociétés correspondant aux peuples chasseurs, pasteurs et agriculteurs, la chose est, sans doute, intéressante à savoir. Mais, pour éclaircir les rapports sociaux entre les hommes et pour rechercher les lois qui règlent les sociétés humaines, c'est un bien petit secours que de savoir comment se comportent, dans des cas analogues, la *formica fusca* et le *lasius flavus*. Il y a peu de choses dont on ait autant abusé que de ce qu'on a appelé l'*organisme*. C'est surtout depuis Schaeffle que les exagérations ont pris parfois un caractère grotesque (1). Quelques écrivains ont été jusqu'à prétendre que la science sociale sera organique ou qu'elle ne sera pas, et un écrivain russe, Lilienfeld a dit, non sans solennité : *Nemo sociologus nisi biologus*. C'est là un latin que Cicéron n'aurait pas compris, mais c'est aussi une idée que les hommes d'étude modernes comprennent encore

1. Cf. *Annales de l'Institut international de Sociologie*, tome III, Paris, 1898; — L. Stein, *Wesen und Aufgabe der Sociologie*, Berlin, 1898; — Ritchie, *op. cit.*, pp. 13 et suivantes.

moins. L'analogie entre la société et l'organisme peut être admise quand elle se borne à exprimer ce concept, que la vie des individus est liée à la vie de l'ensemble, et aussi qu'il y a dépendance fonctionnelle entre l'une et l'autre. Mais, comme le reconnaissent eux-mêmes les écrivains positivistes les plus intelligents, la société est certainement de formation naturelle, quoiqu'en se différenciant de l'instinct originaire, elle devienne un phénomène nouveau, ayant des caractères propres, spécifiques. L'analogie entre la société et l'organisme étant purement allégorique ne peut donc servir de base aux recherches des sciences sociales; elle peut d'autant moins autoriser ces préceptes d'art social, qu'on en a souvent tirés avec une extrême facilité.

On a dit que les faits valent mieux que les opinions. Depuis le commencement du XIX^e^ siècle surtout, on ne fait que discuter, à un point de vue ou à un autre, sur les limites et la nature des fonctions de l'État. En même temps, on a vérifié, dans presque tous les pays civilisés, l'existence d'un progrès historique identique. Dans la lutte des idées, c'est surtout de ce fait qu'il faut tenir compte. Grâce à la participation à ses pouvoirs d'un nombre de plus en plus grand d'individus, grâce à l'effet d'une solidarité croissante, l'État a vu grandir ses fonctions économiques et sociales. Inversement, l'égalité politique et religieuse de tous les citoyens qui font partie de lui-même étant reconnue, il a perdu certaines fonctions qu'il avait conservées jusqu'à une époque récente. De même, par l'effet non seulement des besoins nouveaux, mais encore des nouvelles conquêtes de la science, l'État tend à substituer au principe de la répression celui de la prévention sociale.

10. Les livres comme *Paris en Amérique* de Laboulaye, *The Man versus the State* de Spencer, et ceux, aussi nombreux, de Donisthorphe, de Wemys et d'autres, n'ont été écrits qu'avec abstraction des questions de fait (1). Le nihi-

1. M. de Laboulaye nous enseignait alors que le meilleur gouverne-

lisme administratif, comme dit Huxley (1), n'a jamais existé et ne pourrait exister dans une phase de civilisation avancée. Des milliers de penseurs, depuis Aristote, n'auraient pas consumé leur esprit à la solution de tous les problèmes sociaux si cette solution eût été le *far niente*. Si le principal but à atteindre était l'abstention de toute intervention, de tout *vinculisme*, comme quelqu'un aime à le dire, il n'y aurait, pour ainsi dire, pas besoin de recherches. Il suffirait de réduire la part de l'État au minimum, et d'assurer le maximum de liberté économique.

Au contraire, on remarque, à travers toute la civilisation moderne, une tendance complètement différente, et, par son caractère de presque complète universalité, cette tendance ne peut être considérée comme un fait passager. Une fois terminée la première phase de concurrence industrielle, chaque pays tend à s'organiser de la manière la plus convenable à son développement. Aucun pays de l'Europe ni de l'Amérique ne possède une entière liberté commerciale, si l'on en excepte quelques-uns, en très petit nombre (l'Angleterre, la Hollande), lesquels, pour des raisons historiques ou naturelles, retirent le plus grand avantage d'une politique de libre échange. Mais inversement, presque tous les pays s'organisent de la manière la plus favorable à leur production et à leur consommation. Les luttes entre le capital et le travail ont, à leur tour, perdu la forme individuelle : il existe, presque partout, de grandes organisations de capitaux en face de grandes organisations du travail. Les *trusts* eux-mêmes, si nous laissons de côté toute discus-

ment est celui qui travaille à se rendre inutile. Dans un livre qui fut le grand succès de l'époque : *Paris en Amérique*, — et où la première chose qu'admire le héros à son réveil, c'est un pays qui n'a point de gendarmes ni de sergents de ville — l'auteur nous proposait comme idéal ce qu'il appelle lui-même, dans la dernière ligne du livre, « la folie de la liberté ». GIDE, *L'École nouvelle.*

1. Evolution is the substitution of consciously regulated coordination among the units of each organism, for blind anarchie competition. HUXLEY in *Contemporary Review*, février 1888.

sion au sujet de leur nature juridique, se révèlent comme l'expression d'un besoin nouveau en faveur d'une production mieux ordonnée (1). D'autre part, il y a, dans notre société, des conflits d'intérêts qui occasionnent des pratiques nuisibles au développement de toute la société, et il est évident que le besoin se fait sentir d'une intervention du pouvoir collectif, pour les empêcher ou leur imposer des limites, l'action individuelle y étant tout à fait insuffisante.

11. L'individualisme, considéré comme principe unique ou prédominant de l'organisation économique, n'est plus admissible. L'école individualiste, qui a prétendu que la simple action des forces économiques tend à établir l'équilibre entre la production et la consommation, à faire coïncider le prix et le coût des produits, à réaliser dans la vie économique la loi de la plus petite moyenne, voit très souvent se produire le contraire sous le régime individualiste. Désormais, ses théoriciens restent désorientés en face du mince effet de ces principes, qui semblaient destinés à apporter la paix au monde; et leur croyance que les individus étaient sans doute autant d'atomes unis seulement quant à l'échange, sans que d'ailleurs leurs mouvements eussent aucune répercussion, et fussent capables de déterminer des unions dominées, à leur tour, par la vie de l'ensemble, cette croyance paraît de plus en plus absurde (2).

Comme on l'a bien fait observer, aux trois principes individualistes de la responsabilité individuelle, de la concurrence poussée à l'extrême entre les divers éléments économiques, de la lutte entre les individus et les classes sociales,

1. Selon les données officielles du *Census Bulletin* (30 décembre 1901), à la fin de 1901, les *trusts* constitués aux États-Unis étaient déjà milliers. Beaucoup avaient un capital dépassant 50 millions de dollars, un assez grand nombre comportaient 150 millions de dollars, et plusieurs (aciers, huiles minérales, etc.), dépassaient encore ces chiffres. Que deviennent les luttes de l'individualisme économique tel qu'on le concevait il y a quelque cinquante ans?

2. C. Supino, *Individualismo economico*, Turin, 1902.

doivent se substituer, et se substituent chaque jour, trois autres principes, de nature toute différente. Le principe de la *responsabilité sociale* vise à obtenir des diverses classes et des entités collectives l'accomplissement de ces devoirs, dont la négligence (sans être criminelle) serait nuisible à la collectivité. Le principe de la *justice sociale* se développe par la création et la constitution des institutions publiques qui offrent *à tous* le moyen de développer leur personnalité propre, et par le développement de l'équité dans la répartition des charges qui dérivent pour les citoyens des dépenses publiques. Le principe de l'*arbitrage social* agit de façon que (sans empêcher les individus qui ont des intérêts similaires de s'associer pour lutter avec ceux qui ont des intérêts contraires) les incidences entre les intérêts coalisés se résolvent par des moyens de conciliation, et ceux-ci deviennent d'autant plus nécessaires que les organisations se développent davantage, et que les luttes prennent un caractère gigantesque (1).

De cette sorte, la production continue à être l'œuvre des individus et la forme collectiviste n'étouffe pas les initiatives individuelles. Mais, au milieu des innombrables luttes des hommes, dans les luttes d'intérêts souvent opposés, il se détermine une organisation qui règle le mouvement et coordonne les actions des individus avec le développement de l'ensemble.

Les écrivains individualistes se complaisent souvent à décrire un pays qui n'a jamais existé, qui peut-être n'existera jamais. L'Angleterre, qu'ils prenaient comme exemple, est, au contraire, le pays dans lequel l'intervention législative en matière économique et sociale a été et est peut-être la plus considérable (2). Depuis les temps d'Élisabeth, les lois

1. C. F. Ferraris, dans *R. S.*, 1900.

2. Gide note dans sa conférence sur l'École nouvelle : « De 1870 à 1890 on ne compte pas moins de 220 lois ou projets de lois (*acts* ou *bills*) pour s'occuper des logements, de l'alimentation, du transport, de l'éducation... » Mais c'est surtout depuis 1890 qu'est survenu dans l'esprit public le plus grand changement ».

sur les pauvres, bonnes ou mauvaises, ont été appliquées avec une rigueur dont il n'existe pas d'exemple sur le continent. En matière industrielle, la protection des travailleurs est assurée par des formalités détaillées. Le paiement des salaires est sujet à une réglementation qui ne se rencontre nulle part ailleurs. En matière d'industrie et de commerce, les progrès de la législation deviennent, à leur tour, de plus en plus considérables. Dunoyer signalait, dès 1855, la nouvelle tendance et s'en plaignait comme d'une profonde modification à l'esprit individualiste anglais. Spencer ne fait que s'en plaindre à son tour. Qu'importe? Ces restrictions, imposées à la liberté individuelle en vue du développement de l'ensemble, c'est-à-dire par l'effet de la solidarité, ne se manifestent elles pas, et précisément dans leur généralité, comme nécessaires?

Sans nier que la liberté individuelle doive être considérée comme la base de tout futur développement de l'humanité, il faut reconnaître que chacun doit s'arrêter où la liberté tend à dégénérer; là où la liberté se transforme en absolutisme individuel, elle doit être réglée.

On ne peut nier, d'autre part, que le plus grand développement de la production coïncide très souvent avec le maximum de liberté individuelle; mais, outre que pousser la production à une limite maximum n'est pas le seul but de l'humanité, il peut au contraire arriver, dans le système individualiste, et il arrive que, par l'effet de la liberté, la production s'impose des limites. Il y en a un exemple remarquable dans le cas des nombreux syndicats qui ont précisément pour seul but de limiter la production. Sans doute, le contrat de travail doit être libre; mais justement pour cette raison qu'il doit être permis aux coalitions ouvrières de vendre leur travail conjointement, aux conditions qu'ils croient les plus avantageuses, il faut, par des règles d'arbitrage, empêcher ou atténuer des luttes (non plus individuelles, mais d'individus très nombreux contre les organi-

sations puissantes) qui se résoudraient en dommages pour la société tout entière.

12. On ne peut donc juger l'action de l'État et, en général, l'œuvre des collectivités, à la lumière de l'ancien individualisme ; l'on peut même dire qu'elle répond dorénavant aux besoins nouveaux de la production et qu'elle n'a rien d'arbitraire (1).

Les illusions et les erreurs courantes dépendent souvent de ce fait, que ceux qui croient que l'action de l'État doit être réduite à un minimum, c'est-à-dire à pourvoir à sa défense et à sa sûreté, ne tiennent pas compte que, étant donné le caractère de la production moderne et l'existence des sociétés modernes, cette conception est irréalisable.

On ne doit pas pour cela tomber dans l'erreur contraire, c'est-à-dire dans cette confiance en l'État, dont abusent souvent les parlements des pays modernes.

Le 25 septembre 1848, Bastiat énonçait sa célèbre proposition : *L'État, c'est la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre de tout le monde.* C'est une belle phrase : on en trouve encore souvent des applications justes ; mais elle n'a et elle ne peut avoir aucune valeur. Dire que, dans tous les temps, il s'est rencontré des individus qui, au lieu de produire directement la richesse, ont trouvé plus convenable de dépouiller, par l'intermédiaire de l'État, ceux qui l'ont produite, cela n'a aucun sens. Au temps de Bastiat, le budget de l'État français était à peu près la moitié du budget actuel. Peut-on croire qu'avec l'accroissement de la civilisation, *la grande fiction* aug-

1. Ely, *Introduction to political economy*, p. 102, dit : « The « is » includes what was once the « Ought to do »... The « Is » embraces the future Ought... The two cannot be separated ». Les formes actuelles de l'industrie préparent et contiennent en elles-mêmes une société dans laquelle la solidarité sera de plus en plus grande. Cf. Webb, *Industrial Democracy*.

mente? Mieux encore : les États-Unis d'Amérique, l'Angleterre, la Suisse, les pays en lesquels Bastiat aurait eu le plus de confiance, nous offrent le même phénomène.

Spencer et ses disciples ont tracé, pour conclure, une longue énumération des fautes de l'État. C'est une sorte de réquisitoire de ministère public, dans lequel ils passent en revue tous les obstacles économiques dressés par l'État contre la production des richesses. C'est une longue revue, qui ressemble à un acte d'accusation. Eh bien! cent, mille erreurs, qu'est-ce que cela démontre? Il faudrait faire la preuve contraire, prouver que les individus isolément ont fait mieux; et même, la démonstration, dans ce cas, ne resterait valable que pour des temps et des individus donnés. D'ailleurs, le même procédé de Spencer peut très bien s'employer en sens opposé : démontrer toutes les erreurs des compagnies commerciales, les *gaspillages* des grandes sociétés anonymes, les actes de corruption qu'elles ont accomplis, les destructions de richesse opérées par les *trusts*, c'est chose relativement facile (1). Mais il est bien plus facile, certainement, de le faire pour l'État qui habite, comme l'a dit Huxley, dans une maison de verre, qui publie ses budgets, qui soumet tous ses actes aux contrôles préventifs et aux contrôles ultérieurs, qui est presque partout assujetti au syndicat parlementaire. Les erreurs qui se révèlent sont souvent grossies et prennent souvent, pour des motifs politiques, une apparence de gravité bien éloignée de répondre à la vérité.

Si l'on examine une grande société de transports qui emploie cinquante à soixante mille individus, il n'est pas difficile de trouver chez elle beaucoup de fautes et de misères attribuées à l'État. Les erreurs d'une société privée, qui travaille toujours dans l'ombre, ne sont connues que

1. Leroy-Beaulieu, *L'État moderne et ses fonctions*, liv. II, ch. III, nie que les grandes sociétés anonymes offrent souvent dans leur administration les mêmes inconvénients que l'État; mais les arguments qu'il invoque ne sont certes pas bien choisis.

quand elles ne peuvent être cachées. On répète sans cesse que les employés de l'État ne sont point touchés par l'intérêt personnel ; mais les employés d'une grande société par actions le sont-ils davantage ? Le défaut de zèle, le défaut d'honnêteté, le peu d'esprit de discipline, la lenteur dans le travail sont des faits qui se rattachent à l'état moral d'un pays plutôt qu'au développement de l'activité de l'État et des collectivités. On fait souvent contre l'État le même raisonnement que font contre l'Église les esprits sectaires. Toutes les fautes de l'Inquisition, tous les bûchers, toutes les tortures, sont imputés à l'Église, comme si elle seule en était responsable. Il suffit d'étudier les formes de procédure du passé, pour savoir comment l'on entendait les règles de procédure pénale que la justice laïque appliquait de la même façon et souvent pis encore (1). La torture était le complément de la preuve testimoniale, les bûchers ou la fourche étaient des châtiments souvent prononcés en jugement pour des délits peu graves.

Beaucoup dérobent aujourd'hui à l'ombre de l'État, c'est très vrai. Mais combien dérobent à l'ombre des sociétés privées et, au lieu de produire de la richesse, consomment la richesse produite par d'autres ? Sans méconnaître le moins du monde que, seul, l'intérêt personnel peut donner, dans presque toutes les entreprises industrielles, le maximum de développement à la production, il faut pourtant admettre que l'intérêt personnel est contraire, dans bien des entreprises, à l'intérêt collectif, et qu'il équivaut, dans d'assez nombreux cas, à limiter la production, au désavantage de toute la société. Il existe donc des entreprises, — et leur nombre devient de jour en jour plus grand, — qui sont plus utilement exploitées par les collectivités et par l'État que par les particuliers.

Dans le sens opposé, il faut remarquer que ceux qui, dans les phénomènes économiques et sociaux, désirent

1. R. Wrede, *Die Körperstrafen* etc., Dresde, 1898.

une plus grande intervention du pouvoir collectif, souvent sans mesurer la convenance *économique* de la substitution de l'État aux entrepreneurs particuliers, ne se souviennent pas que l'action de l'État, directe en quelque sorte, ne se développe qu'à l'aide d'une certaine consommation des richesses matérielles produites par les citoyens. Trop souvent, quand il s'agit de travaux publics ou encore de pourvoir aux besoins d'une région, on invoque l'intervention de l'État. Or, il faut avoir ceci bien présent à l'esprit, que l'État ne peut donner à une région qu'en enlevant aux autres ; il ne peut fournir aux citoyens qui demandent en particulier secours ou protection, sans que les autres citoyens aient à supporter un sacrifice correspondant. Bien plus, il peut souvent arriver (il y en a de très nombreux exemples dans tous les pays, et il n'est pas besoin de l'esprit d'un Spencer pour les découvrir) que l'État emploie, de façon antiéconomique, des richesses que les particuliers auraient peut-être mieux employées, et que les dépenses faites par lui soient de beaucoup supérieures aux profits qu'il en retire.

L'État peut utilement se substituer aux initiatives particulières, quand elles sont incapables. Il peut les aider quand elles sont insuffisantes, ordonner comme services publics des entreprises qui, de leur nature, ne se prêtent pas à l'action des particuliers. Mais l'aveugle confiance que les démocraties modernes ont souvent en lui est tout à fait irrationnelle. Quand Louis XVI rentra à Paris tourmenté alors par la famine, les femmes criaient à lui, à la Reine et au Dauphin : *Vive le boulanger, la boulangère et le petit mitron.* Elles croyaient que la présence du Roi suffisait pour leur apporter du pain. Dorénavant la confiance publique ne prend plus la forme personnelle : le césarisme a été remplacé par le parlementarisme ; mais où existait jadis l'adoration fétichiste, la confiance devient plus vague et tout se concentre dans cette abstraction qu'est l'État. Les parlements contribuent assez souvent à exciter les illusions, et la mé-

diocrité des hommes, qui les composent en majorité, rend possibles certaines erreurs qui ne le seraient pas autrement. Tout cela est vrai ; mais subordonner l'action de l'État, dans la vie économique et sociale, à des critères théoriques extrêmement discutables et non au principe de convenance, c'est aller nécessairement au devant de l'erreur.

On ne peut en effet, généralement parlant, résoudre des questions de politique économique et financière avec des axiomes, comme l'est par exemple celui sur lequel s'appuient les livres de Spencer et de ses nombreux disciples. Les rapports libres et volontaires qui existent maintenant entre les hommes, ont souvent été déterminés par des formes de coaction. Wundt a démontré que tout ce qui était inconvénient se métamorphose souvent en une fin voulue et consciente. L'individu se libère peu à peu de la solidarité primitive et forcée, mais pour y revenir par la suite avec une conscience plus étendue de la fonction qu'il a à remplir dans l'ordre social. La solidarité que la nature elle-même nous impose et que nous apercevons de jour en jour plus clairement nécessite un travail croissant de prévention sociale.

13. Contrairement aux exagérations des écrivains de son temps, Pellegrino Rossi a reconnu que l'État est un actif agent de progrès, et que l'association volontaire, livrée à elle-même, est tout à fait insuffisante. Sans doute, a dit Rossi, l'histoire offre de nombreux exemples de gaspillages à la charge de l'État ; mais il en offre plus encore de progrès généraux accomplis grâce à l'efficace coopération de l'État. Il est préférable, sans doute, que celui-ci ne déprime pas les efforts individuels, mais qu'il les seconde ; qu'il cherche à les exciter bien plutôt qu'à leur faire concurrence, et qu'il ne se substitue aux particuliers que quand la chose est utile, de toute évidence ; mais dans l'état actuel de nos connaissances, combien de choses voyons-nous, qu'il nous est désormais impossible de faire par des moyens individuels, en tant que nous les sentons insuffisants, ou précisément

incapables de réagir contre les périls qui nous entourent! Chaque jour les recherches de la microscopie et de l'hygiène prouvent que les maladies ont, pour la plupart, un caractère infectieux ou contagieux, ou qu'elles sont dues à des causes contre lesquelles aucun système préventif individuel ne peut rien. Dans ce cas, l'intervention du pouvoir collectif n'est-il pas nécessaire? Les fléaux et les pestes du passé prenaient des formes d'intensité que nous ne pouvons même plus concevoir (1). Vingt ans de batailles ou vingt ans de la guerre la plus furieuse n'étaient rien, dit Littré, en comparaison des désastres engendrés par ces fléaux. Le choléra a fait mourir, en peu d'années, plus d'hommes en France que toutes les guerres de la Révolution. La variole a été, pendant huit siècles, tellement répandue, qu'on a cru longtemps, d'après les paroles d'un vieux médecin italien, qu'elle était « un tribut que chacun devait payer à la nature ». Aujourd'hui, après la découverte de Jenner et moyennant la pratique de la vaccine obligatoire, la variole est presque disparue de certains États. En Allemagne, le nombre des décès causés par la variole monte, chaque année, à quelques dizaines tout au plus : 70, 80 à peu près. Il y a peu d'années, la variole tuait, en Italie, au moins 20.000 personnes par an et en attaquait 100.000. Actuellement, grâce à un peu plus de précautions, le nombre des morts de variole est en constante diminution : il y en avait encore 16.249 en 1887, on est descendu à 214 en 1899. Or, aucune précaution individuelle ne peut nous mettre en état de nous défendre contre la diffusion de la variole; et, puisque depuis les travaux de Pasteur, on ne peut mettre en doute l'utilité du vaccin, peut-on ne pas reconnaître la nécessité de la vaccination obligatoire? Il est vrai que contraindre un homme à faire vacciner ses enfants, c'est violer sa liberté. Mais puisque les petits ne peuvent ni vouloir, ni refuser, est-il possible de ne

1. Bozzolo, *Influenza della civiltà nella durata della vita umana*, dans *R. S.*, décembre 1899.

pas les protéger? Que peuvent-ils faire eux-mêmes si la variole les tue ou les défigure? C'est là peut-être un préjugé? mais que vient faire un préjugé, si la maladie a défiguré ou tué? Il a suffi de moyens de prévention un peu plus rigoureux pour diminuer en Italie, et en peu d'années, la mortalité par les maladies infectieuses ou contagieuses. De 1887 à 1899, les morts par la petite vérole volante ont passé de 22.768 à 433; les morts par la fièvre scarlatine, de 14.621 à 4.487; ceux qui ont péri de la fièvre typhoïde, de 29.704 à 14.963; de la diphtérie, de 24.637 à 6.893, etc. Ces chiffres paraîtraient encore plus significatifs, si l'on tenait compte de l'accroissement de la population et de l'appauvrissement de certaines régions du midi de l'Italie, depuis 1887. Dans d'autres pays, la baisse a été encore plus rapide, et les règlements hygiéniques qui, sans doute, ont restreint la liberté de chacun ont, en somme, été un avantage pour tout le monde. Si l'on songe qu'à présent encore, 15.000 morts par typhoïde sont inscrits par comparaison avec 200.000 personnes qui en ont été atteintes, on voit combien toute négligence dans les moyens de défense sociale ressort comme non seulement funeste, mais comme profondément dangereuse pour le développement économique de la population.

Pour l'Italie, le problème de la malaria a une importance qu'il ne sert de rien de diminuer : la malaria légère, grave ou très grave, s'est répandue sur la majeure partie du territoire national. L'Italie méridionale en est surtout profondément infectée, et c'est la cause dominante de sa pauvreté. A l'heure qu'il est, des études récentes ont prouvé que la malaria est une maladie contagieuse; que sa diffusion est due à un moustique, un anophèle. D'après les études faites jusqu'à présent, on peut conclure que la transmission de l'infection arrive directement par le moyen des anophèles, et que l'homme malade ne contagionne l'anophèle que pendant les saisons où la température est relativement élevée. L'homme infecté de malaria devient donc capable de con-

tagion, dans des conditions convenables de température, comme tout individu affecté d'autres maladies regardées comme contagieuses. Or, afin de résoudre ce problème vital, si important pour un grand nombre de régions italiennes, que peuvent les efforts individuels? Lorsqu'on devra tenter une solution définitive, il faudra toujours un grand effort collectif. Sans doute, dans une matière comme celle-là, il n'y a pas besoin d'exagérer, et les hygiénistes sont portés à l'exagération. Mais on ne peut nier les résultats de l'expérience.

L'instruction obligatoire est certainement une atteinte à la liberté, puisque l'État se met à la place des parents en limitant leur puissance. On a dit que c'était là une prétention injuste, puisque l'amour des parents fait beaucoup plus, et l'on peut dire qu'il en est ainsi dans bien des cas; mais n'y a-t-il pas des parents qui font souffrir leurs enfants? n'y en a-t-il pas d'autres qui les abandonnent? Et pouvons-nous admettre qu'un seul homme, parce qu'il est ignorant et ne comprend pas et ne peut bien juger les avantages de l'instruction, ait le droit de faire que ses enfants restent dans l'ignorance la plus noire? Et que deviendront ceux-ci pour la société?

Tous ces arguments ont une importance bien plus grande en matière de législation sociale. Assurer des règlements hygiéniques aux travailleurs; protéger l'enfance contre des genres nuisibles d'épuisement, en évitant que se tuent chez le bébé les forces qui peuvent se développer chez l'adulte, de la même façon que le cultivateur prudent prévient la récolte de mauvais fruits; garantir à l'aide de règles spéciales le travail des femmes dans l'intérêt de la race; imposer à tous des jours de repos, etc., etc., tout cela peut prendre l'apparence d'une restriction à la liberté. En réalité, ce n'est qu'en empêchant la décadence physique d'une population et en élevant sa culture intellectuelle et sa santé physique, que l'on peut faire participer le plus grand nombre d'hommes aux bienfaits de la civilisation. La théorie dis-

solvante qui considère les hommes comme autant d'atomes épars n'a point compris que la liberté n'est pas une fin, mais un moyen, et que la fin, c'est la plus grande élévation possible de l'espèce. Là où la liberté peut l'assurer, celle-ci est bienfaisante ; là où elle atteint le but opposé, elle est nuisible et elle ne réussit qu'à se diminuer elle-même, la liberté ne servant de rien à des populations pauvres et dégradées.

Il est très curieux, toutefois, de voir quelques théoriciens employer envers l'État les mêmes arguments dont on usait, il y a deux siècles ou à peu près, lorsque, dans la plupart des pays, l'impôt était un devoir absolu envers l'autorité, et que celle-ci pouvait en disposer comme il lui plaisait, le prince ne devant aucun compte de ses actes à ses sujets, mais seulement à Dieu. Les innombrables discussions sur les fonctions de l'État sont donc souvent stériles, puisque les faits montrent que l'existence de la société ne peut se subordonner aux principes de liberté absolue, invoqués par Spencer et par ses disciples. Si partout la tutelle hygiénique est confiée à l'État et aux collectivités, si presque partout l'instruction obligatoire est sanctionnée par les lois; si la législation ouvrière se développe partout, si les principes de prévoyance sociale et l'assistance se substituent à la charité, cela veut dire qu'il existe certaines nécessités qui, plus que le mouvement des idées, enfantent l'action collective.

Il est évident que l'État ne doit rendre que les services impossibles à tirer des particuliers sinon avec de plus grands efforts et un résultat moindre. Il est donc changeant de nature, non seulement par suite des individus qui le composent, mais par suite des besoins nouveaux qui se manifestent. Son action d'aujourd'hui ne peut être celle de demain, et elle n'est pas celle d'hier. L'État ne peut donc avoir de recettes fixes, d'autant moins que, sauf d'une manière très générale, on ne peut assigner de bornes à l'action de l'État.

14. L'école historique matérialiste a soutenu longtemps

que la structure économique de la société est le fondement réel de tous les phénomènes, juridiques et politiques, et que le mode de production détermine généralement le processus social, politique et intellectuel de la vie. L'État ne serait donc autre chose que l'ensemble des conditions de la classe dominante au point de vue économique, à l'effet d'assurer sa persistance propre et son propre domaine. Mais ces affirmations, qui ont eu, bien des années, un retentissant écho, commencent maintenant à être abandonnées, du moins sous leur forme dogmatique, par ceux mêmes qui s'en faisaient les hérauts. Comme la complexité des faits sociaux échappe à ces simplifications, et qu'il n'est point possible de les rattacher à une cause unique, si importante qu'elle soit, de même, dans l'histoire des institutions politiques, il n'est pas possible de voir une cause unique, qui en détermine les transformations et l'existence.

Dans l'existence des peuples modernes, l'État abandonne de plus en plus les fonctions politiques et religieuses et développe celles qui ont un caractère économique et social; aussi l'œuvre préventive prend-elle une importance de plus en plus grande, comparée à celle de l'œuvre de répression. L'État n'impose point la croyance religieuse, comme il arrivait autrefois; il veille à ce que la liberté religieuse soit respectée. Son action est donc devenue, sur ce point, non plus impérative, mais de pure conciliation. Inversement, dans tous les pays les plus civilisés, la mendicité est défendue, l'assistance est proclamée obligatoire, l'instruction est obligatoire, obligatoire la législation sanitaire, obligatoire la viabilité, etc. Voilà donc un grand nombre de cas dans lesquels l'action de l'État, qui faisait tout d'abord défaut, ou qui servait à peine à empêcher quelque abus plus grave, est devenue impérative.

Dans certains cas, l'État et les localités aident de leurs subsides l'action particulière qui en a besoin (allocations, œuvres de bienfaisance, etc.); dans d'autres où elle est trop lente, ils l'excitent et la complètent (législation sanitaire,

instruction obligatoire); dans d'autres, ils restreignent l'activité particulière, nuisible à certaines classes de la population, surtout en ce qui touche cette partie moins facile à défendre (législation ouvrière); dans d'autres, ils interviennent pour empêcher que certaines industries, qui tendent à se transformer en monopoles, soient gênées par les particuliers (moyens de communication urbaine, chemins de fer, etc.), ou que certains services, qui ont un caractère d'utilité générale, soient gênés simplement par des règlements industriels (postes et télégraphes, etc.). Ces divers règlements s'entremêlent parfois et concourent d'une manière variable à déterminer les modalités de l'intervention, laquelle peut et doit être diverse, suivant les circonstances de temps, de lieu et de culture, et suivant les traditions historiques et les difficultés financières ou les raisons techniques qui forcent à agir d'une manière ou d'une autre (1).

On ne peut faire dépendre de théories d'ordre général l'intervention ou la non-intervention de l'État, et l'on ne peut dire *a priori* qu'elles soient utiles ou nuisibles. Il ne se produit, en effet, aucune action, quelle qu'elle soit, de l'État et des collectivités sans une consommation correspondante de richesse, et celle-ci n'est fournie que par les individus qui la produisent; il importe, par conséquent, de voir de temps en temps s'il s'agit ou non d'un emploi utile. En d'autres termes, il importe de savoir si la consommation de richesses que fait l'État, est causée par les nécessités de la vie sociale (sûreté, défense, etc.). Et si elle n'est point causée par elles, il importe de rechercher si, à chaque emploi de la richesse, répond un profit, présent ou à venir, qui en justifie l'usage.

15. Il est évident que tout ce qu'on a dit de l'État s'entend aussi, réellement, des entités locales; leur existence, en effet, est régie par des lois qui, elles-mêmes, répondent plus ou moins à des besoins de même nature. Il existe des *États*

1. FERRARIS, *loc. cit.*

unitaires, comme l'Italie ou la France, des *États fédératifs*, comme les États-Unis, l'Allemagne, la Suisse, et des régimes constitutionnels intermédiaires. La diversité de chaque régime n'exerce pas une mince influence sur la détermination des attributions respectives de l'État et de ses divisions et subdivisions.

Mais on peut dire que certains services publics ou certaines fonctions sont, presque partout, de la compétence de l'État (sûreté, extérieure et intérieure, représentation à l'étranger, justice, frappe des monnaies, grands moyens de communication et de transport, etc.); d'autres sont de la compétence des pouvoirs locaux (eau potable, éclairage, propreté urbaine, voirie, etc.); d'autres appartiennent à l'État ou aux administrations locales ou, jusqu'à un certain point, à tous les deux (services d'assistance publique, d'instruction, d'hygiène, de prévoyance sociale, etc.).

Les *services publics* sont des organisations créées et soutenues par l'État, ou par les pouvoirs locaux, en vue de pourvoir à un besoin collectif : au contraire, les *services d'utilité publique* sont des organisations créées et soutenues par une institution d'utilité publique, en vue de pourvoir à un besoin collectif. Ces derniers diffèrent des premiers en ce qu'ils sont créés et soutenus non point par l'État, mais par une institution corporative, qui est seulement reconnue d'utilité publique. Le droit administratif étudie précisément l'ensemble des règles qui président à l'organisation et au fonctionnement des services publics, et à la surveillance des services d'utilité publique. Il faut distinguer entre les services publics qui laissent place au concours des industries privées, et ceux qui ne leur font aucune part. La sûreté extérieure et intérieure, la justice, la frappe des monnaies, etc., sont de grands services qui n'admettent nécessairement que le régime du monopole. D'autres services publics admettent l'action de l'État ou des pouvoirs locaux en concurrence avec celle des particuliers; ainsi, l'instruction élémentaire. En général, les services publics organisés

en vue d'un intérêt d'ordre social, prennent la forme de monopole.

Pour qu'une entreprise devienne service public, il faut certaines conditions : la poste est généralement un service public; au contraire, l'industrie du pain n'en est pas un. Un monopole d'État (quand il ne se rattache pas à des principes généraux de justice ou d'ordre, ou, au contraire, quand il n'a pas de caractère véritablement fiscal) peut être attribué à des causes de nature diverse. Il en est d'essentielles : le défaut d'une activité individuelle qui puisse suffire au besoin collectif; ou encore, étant donné l'existence d'une activité de ce genre, le cas d'entreprises qui, par leur nature, ne peuvent être abandonnées à l'activité individuelle (1).

Une fonction exercée par l'industrie privée se transforme en service public, quand la *production de l'État* est plus économique que celle des industries privées. Cela peut arriver, en fait, toutes les fois qu'une industrie revêt le caractère d'un monopole; de même, toutes les fois que les particuliers ne réussissent pas à produire économiquement. De là cette considération, que les entreprises dont l'État a assumé la charge, sont généralement celles qui, abandonnées à l'industrie privée, se transformeraient en monopoles, ou bien parce que la concurrence est impossible, ou parce qu'elle est anti-économique. Il faut enfin, pour qu'une entreprise particulière devienne service public, qu'elle touche à un besoin général de la collectivité. Toutes les fois que se constitue un service public, c'est la société tout entière qui en fournit les fonds. On ne peut donc admettre que les services publics s'adressent aux intérêts ou aux besoins d'une minorité, et non de la grande majorité.

Outre les attributions de l'État reconnues comme essentielles, et qu'il faut considérer d'un point de vue plus élevé que celles qui sont purement économiques : sûreté inté-

1. Cf. Sax, *Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft*, p. 393.

rieure et extérieure, justice, etc.; outre ces attributions-là, l'État en assume d'autres, en se chargeant, pour les raisons déjà énoncées, de certains services publics.

III

Théories générales relatives aux phénomènes financiers.

16. On a discuté longuement sur la nature des phénomènes financiers; un assez grand nombre de théoriciens, pour plus de simplicité ou de convenance logique, ont cherché à les rattacher à un seul principe. Bien des théories générales sont donc sorties de là. Quelques-unes ont déjà été abandonnées, d'autres restent encore debout. Les phénomènes financiers, pour complexes qu'ils soient, se rattachent aux premiers principes de l'économie. Les besoins collectifs dérivent des besoins individuels et ne peuvent se satisfaire que par une consommation de richesses matérielles, occasionnée par le fonctionnement des organes de la collectivité : l'État et les localités. Il y a des besoins communs à tous les membres du *consortium* politique ou à la plupart d'entre eux. Chacun d'eux en éprouve de diverse nature; mais il y a, de ces besoins, une moyenne générale. C'est cette moyenne générale qui détermine le montant total des recettes et des dépenses publiques.

Chaque année, des masses énormes de richesses sont prélevées par l'État et par les pouvoirs locaux sur les citoyens et sont dépensées pour des services publics ou, de toute façon, pour des fins collectives : ce sont plus de 2.300 millions de lires en Italie, plus de 200 millions de livres sterling en Angleterre, à peu près 5 milliards de francs en

France, etc. Par qui est fixé ce colossal prélèvement? Par quels procédés et à la suite de quelles lois? L'État, qui est la plus grande expression de la volonté collective, se propose pour but la sûreté, la civilisation, la justice, le bien-être. De quelle manière les réalise-t-il? Existe-t-il une loi fondamentale des finances publiques? Existe-t-il des rapports qui permettent de remonter à un principe fondamental de tous les phénomènes financiers? Bien des auteurs ont recherché ce principe fondamental. Leurs conclusions tournent autour de l'idée de consommation ou de l'idée d'échange, ou de celle de production, ou enfin elles se rattachent à l'idée de valeur. Ces théories ont, pour la plupart, un caractère historique; on les considère comme l'expression des besoins et des idées du milieu ambiant dont elles sont sorties. On ne pourrait, de nos jours, les discuter qu'en tenant compte des circonstances qui les ont produites.

Adam Smith, — qui soutenait qu'aucune société bien ordonnée ne serait possible sans gouvernement, et qui, contrairement aux exagérations de beaucoup de ses disciples, admettait que le gouvernement ne devait pas avoir pour seul office la sûreté intérieure et extérieure, mais qu'il devait aussi se proposer, dans une mesure variable et sans qu'on pût considérer ce double but comme essentiel, la civilisation et le bien-être, — Adam Smith ne formula aucune théorie sur cette proposition.

17. Ce fut plus tard qu'exagérant ou changeant bien certainement les idées politiques de Smith, ses continuateurs rattachèrent les phénomènes financiers à la théorie de la *consommation*, selon laquelle les finances publiques ne sont qu'une simple consommation improductive de biens matériels, consommation inévitable, mais qu'il faut restreindre au minimum. Les dépenses des entités collectives sont, pour la société, comme une averse de grêle pour une exploitation agricole. J.-B. Say emploie carrément des images de ce genre. Du moment, dit J.-B. Say, qu'une va-

leur est payée par le contribuable, elle est perdue pour lui; du moment qu'elle est payée par le gouvernement, elle est perdue pour tous et ne se retrouve plus dans la société (1).

Ce serait vrai si le gouvernement jetait dans la mer les richesses fournies par les citoyens; mais du moment qu'il les emploie, c'est seulement de l'utilité de l'emploi qu'il faut se rendre compte. Dire qu'il s'agit de richesses perdues pour tous, c'est plus qu'un paradoxe, c'est une absurdité. Comment pourrait-on concevoir qu'un pays comme l'Angleterre dépensât plus de 5 milliards de francs par an, s'il ne s'agissait que de consommations improductives? Comment peut-on concevoir que des consommations de ce genre croissent rapidement? C'est une explication entièrement erronée et artificielle, qui ne regarde qu'au fait extérieur. Elle équivaut à dire que la civilisation elle-même amène un gaspillage croissant; bien plus, que ce gaspillage est la conséquence inévitable de la civilisation. J.-B. Say vivait dans un temps où l'opinion s'était répandue, que les budgets avaient une tendance marquée à diminuer, et que les souverains et les hommes d'État s'étaient assigné pour but la réduction des dépenses publiques. Or, cette idée a été, depuis un siècle, démentie par les faits. On ne peut parler de diminution là où existe une augmentation vertigineuse et où, comme nous le verrons, l'augmentation s'est développée presque partout de la même façon, dans les pays libres et dans les pays à régime absolu, dans les pays bien adminis-

1. J.-B. Say, *Traité*, liv. III, ch. VI et *Cours*, liv. III, ch. IX. Mais Say avait écrit aussi, plus justement : « Si les consommations faites par les nations ou par leurs gouvernements, qui les représentent bien ou mal, occasionnent une perte de valeurs et, par conséquent, de richesses, elles ne sont justifiables qu'autant qu'il en résulte pour la nation un avantage égal aux sacrifices qu'elles lui coûtent. Toute l'habileté de l'administration consiste à comparer perpétuellement et judicieusement l'étendue des sacrifices imposés avec l'avantage qui doit en revenir à l'État; et tout sacrifice disproportionné avec cet avantage, je n'hésite pas à le dire, est une sottise ou un crime de l'administration ».

trés, et dans les pays qui le sont mal. Une dépense tellement énorme et toujours croissante de richesses particulières en vue de fins collectives ne peut se produire que par des causes accidentelles ou perturbatrices, mais elle revêt un caractère de régularité.

Cette interprétation des faits financiers est, plus que tout autre, un fait historique et passager; on pourrait n'en pas tenir compte et la reléguer dans l'histoire des idées économiques, laquelle peut emprunter ses arguments à d'autres doctrines. C'était une idée possible dans des sociétés qui tiraient leur origine de régimes absolus de domination politique, où, souvent, des souverains de droit divin prélevaient l'impôt, sans que le contribuable eût aucun droit, sans qu'il en pût invoquer aucun en échange de son tribut; le prince n'avait pas à répondre de ses actes à ses sujets, mais à Dieu.

18. C'est encore une phase historique à jamais achevée, que l'idée d'un phénomène d'*échange* soit la base de toute organisation financière, c'est-à-dire que celle-ci soit un échange de services publics à l'aide de richesses particulières.

C'est une conception un peu plus large, en tant que la raison de l'impôt est en elle-même non pas l'arbitraire, mais un fait d'ordre naturel, le besoin d'une fonction collective, au maintien de laquelle concourent les citoyens, en échangeant des richesses matérielles contre des services. Les idées de libre concurrence qui, tant d'années, ont été la base de l'économie politique, ont encore du poids; et cela explique que tant de gens s'obstinent à considérer les rapports entre l'État et les citoyens et les raisons de l'impôt, au point de vue très étroit de l'échange. Encore maintenant, un assez bon nombre d'auteurs soutiennent qu'il est nécessaire que certains services de l'État, bien que n'étant pas parfaitement divisibles, soient payés à l'aide d'impôts spéciaux et passagers (1). L'État, d'après certains théoriciens,

1. Bastiat, *Œuvres choisies*, p. 112, Cf. Ricca : *Istituz.*, pp. 21 et suivantes.

est donc un producteur de services publics : il échange ses services avec les citoyens qui en ont besoin. Il n'y aurait là qu'un troc. Cette doctrine n'est pas moins anti-scientifique que la précédente. Comment peut-il y avoir échange quand il y a coaction? Il n'y a pas d'échange sans un rapport d'équivalence; il n'y a de troc qu'avec consentement. Et d'ailleurs peut-on considérer toute l'œuvre de l'État comme un ensemble de services publics qui puissent s'échanger? Croire que les fonctionnaires publics s'emploient à la satisfaction des besoins collectifs des contribuables, et que ceux-ci, à leur tour, travaillent afin de pourvoir au maintien des fonctionnaires publics, et que, suivant Bastiat, des deux côtés et dans tous les cas, les principes de l'échange demeurent inchangés, c'est une conception presque puérile. Ce que l'État et les collectivités donnent aux citoyens n'est pas l'équivalent de ce que ces derniers leur restituent : les impôts ne répondent pas à des services publics et ils sont la base des budgets; or, puisqu'on ne peut établir un rapport d'équivalence entre ce que chacun donne et ce qu'il reçoit, il faudrait, au contraire, en établir un entre ce que tout le monde donne, et ce que tout le monde reçoit en retour. Et que peut bien signifier un rapport aussi général?

L'État, ayant des vues plus larges sur l'avenir, emploie une énorme masse de richesses pour des fins étrangères au bien-être actuel et personnel de tous ceux qui lui fournissent des moyens d'existence. L'échange n'est qu'une forme de la production, un des phénomènes qui dérivent de l'association et de la division du travail, c'est-à-dire d'un mode de coopération simple et d'un autre de coopération complexe. Or, ce que l'État échange ne lui est fourni par les citoyens que grâce à une production précédente de richesses.

19. Ces deux hypothèses, émises comme fondement des raisons de l'impôt, devaient apparaître comme également défavorables aux écrivains allemands, que la philosophie d'Hégel et une longue tradition avaient accoutumés à une idée toute différente des fonctions de l'État. Trop longtemps

l'État était apparu détaché des individus, comme un être divin, comme le plus grand instrument de l'idée qui se réalisait dans l'histoire, pour qu'on consentît à admettre que les raisons spéciales des individus pussent prévaloir. Aussi les théoriciens allemands se sont-ils montrés, en général, toujours hostiles à l'idée de voir dans l'impôt l'*équivalent* d'un service, ou pis encore, un gaspillage, comme l'a prétendu J.-B. Say, un fléau qu'il fallait limiter le plus possible. Aussi beaucoup d'écrivains adhèrent-ils actuellement encore, en Allemagne, à une conception essentiellement différente de celles qui précèdent : ils mettent à la base des phénomènes financiers un phénomène de *production*. Ils partent généralement de cette conception que l'État, émanation de la société, est un producteur de richesses immatérielles; que les richesses matérielles fournies par les citoyens sont par lui transformées en bienfaits, comme ceux de justice, de sûreté, de civilisation. Cette conception a pris bien des formes et elle a pris bien des noms : Storch et Dietzel ont parlé franchement d'une *production capitaliste*; Stein, avec plus de précision et de largeur d'idée, d'une *reproductivité indirecte*; Wagner, d'une *production directe*(1). Or, cette conception de l'école éthico-historique qui, selon Stein, est l'axiome de tout le système financier, n'est pas moins erronée que les précédentes.

L'État, selon ceux qui acceptent le principe de la production, est un grand transformateur, bien plus, un grand producteur de biens immatériels et de services. Stein parle carrément de reproductivité. Comme chaque économie individuelle doit, pour exister, reproduire les conditions de sa propre existence, de même toute dépense publique, pour être reproductive, doit offrir pour résultat la reconstitution des sommes que coûtent les produits, et un bénéfice ultérieur. La valeur des richesses, qui constituent les dépenses publiques, reparaît en entier dans la valeur des biens produits.

1. Cf. Ricca, *Istituz.*, pp. 24 et suivantes.

Les nombreuses théories qui se rattachent à une conception de productivité ou de reproductivité, ont un fondement commun erroné, puisqu'elles posent, à la base des faits économiques, des principes éthiques ou juridiques. Croire à l'État moral ou attribuer à l'État une mission, sont deux conceptions également erronées. Qui peut établir un rapport entre le prix de revient et le produit? Qui peut, — ne fût-ce que par hypothèse,— concevoir qu'en Perse, en Égypte ou en Turquie, l'État est un producteur de services, et que tout ce qu'il prend aux nationaux se retrouve sous forme de services publics, non seulement en quantité égale, mais en quantité plus grande? Sans doute, les Turcs paient, relativement à leurs richesses, beaucoup plus d'impôts que les Anglais et les Français; mais peut-on dire que les richesses que ses sujets fournissent au sultan soient destinées à un phénomène de production? Les Arméniens les fournissent, eux aussi, à qui essaie de les exterminer. Comme le fait bien observer Ricca Salerno (1), en économie financière, tout calcul d'équivalence entre le coût et le produit est impossible : il s'agit d'éléments hétérogènes, et si l'on établit une comparaison d'utilité, c'est non point entre le coût et la production, mais entre la satisfaction des besoins collectifs et celle des besoins individuels d'après leur importance relative parmi les divers modes d'emploi de la richesse.

20. Toutes ces théories se ressentent donc du milieu ambiant dans lequel elles prirent naissance; bien plus, ce sont des dérivations directes de conceptions politiques dépassées pour la plupart, et qui survivent encore en partie. De là devait sortir le besoin d'expliquer les phénomènes financiers en dehors des conceptions politiques et morales qui ont réduit la connaissance des finances à un art au service des législateurs.

Les écrivains socialistes, souvent enclins à exagérer le caractère de réaction contre les théories optimistes, ont

1. Ricca Salerno, *Istituz.*, chap. II.

peut-être trop insisté, à leur tour, sur la démonstration de la connexité qui existe entre le bon ordre des finances et l'état économique de chaque peuple. Cette insistance toutefois n'a pas été sans avantages : en faisant descendre l'État des cieux où on l'avait placé jusqu'aux abîmes du dénigrement, on a pu étudier beaucoup mieux sa nature. Les affirmations répétées que l'impôt est souvent, dans la société moderne, un instrument, à l'aide duquel la classe capitaliste réussit à s'assurer une existence oisive et parasite; que c'est un moyen de dépréciation pour le salaire, ces affirmations pouvaient être facilement réfutées parce qu'en général elles ne sont pas vraies, mais elles conduisaient malgré tout à une réaction salutaire.

En même temps, les investigations des sciences naturelles avaient un résultat avantageux pour la marche de la doctrine financière en général, et pour tous ceux qui écrivent sur la science sociale : de ces recherches, en effet, dérivait cette conception que l'existence de la société présente une solidarité plus grande, par l'effet même de l'élévation de ceux qui la composent, de même qu'il est apparu comme chose manifeste que l'œuvre des individus n'a qu'une valeur limitée par l'existence de l'ensemble.

Comme l'État s'était donc dépouillé de son caractère presque hiératique d'être supérieur, réalisant une mission propre; comme, d'autre part, il était trop évident que la vie de l'ensemble ne pouvait être examinée d'après l'étroite et vieille conception individualiste, il fallait expliquer les raisons de l'impôt tout autrement qu'on ne l'avait fait d'abord.

21. L'indétermination et l'imperfection des idées que nous avons résumées, ou encore leur fausseté, ont poussé les théoriciens à chercher en dehors des principes juridiques ou politiques et à fouiller à fond le domaine plus rigoureusement économique. En effet, la science des finances publiques, qui étudie les modes d'acquisition et d'emploi des richesses qui subviennent à l'existence de l'État et des col-

lectivités, a pour fondements les principes mêmes de l'économie. Les principes qui déterminent la production de la richesse sont identiques. Les dépenses et les recettes publiques ne semblent pas être autre chose que les dépenses et les recettes des citoyens mises en usage pour les besoins collectifs. E. Sax a, mieux que les autres et sans doute avant tous les autres, rattaché aux phénomènes de la valeur les principes généraux de la finance (1).

D'après Sax, les besoins collectifs ne sont autre chose que les besoins individuels, puisqu'ils sont ressentis par chaque individu, et en rapport avec ses biens matériels, par suite de l'usage auquel seul ils peuvent s'appliquer. Or la science financière est l'application des richesses à la satisfaction de besoins déterminés; par là même, c'est la valeur subjective qui en détermine les lois. Chacun attribue, selon sa condition (richesses possédées, intensité des besoins), une évaluation subjective différente aux besoins publics, mais c'est cet ensemble d'évaluations différentes formant une moyenne générale, qui détermine les dépenses publiques et les recettes publiques. Ainsi, on ne peut rien dire relativement au montant absolu des impositions; on peut dire au contraire que leur montant relatif est en rapport avec l'utilité finale de la richesse possédée par les contribuables (2).

La science financière et l'économie sociale auraient donc un lien étroit, bien plus elles étudieraient des phénomènes de même nature; seulement, tandis que l'économie étudie des phénomènes qui se rattachent de manière plus marquée aux besoins individuels, la science financière étudie des phénomèmes qui se rattachent plutôt aux besoins collectifs. D'après Sax, l'impôt résulterait donc du fait que le

1. E. Sax, *Grundlegung der theoretischen Staatswirthschaft*, Vienne, 1887.

2. « Les contributions collectives sont des procédés collectifs d'évaluation qui trouvent leur complète explication dans l'essence générale du phénomène de la valeur ». Sax, *op. cit.*, p. 302.

contribuable renonce à certaines richesses qui donneraient satisfaction à ses besoins individuels, pour les consacrer à des besoins collectifs, considérés comme plus importants. La théorie de Sax, exposée sous sa forme dogmatique et souvent trop verbeuse, a été l'objet de nombreuses critiques de la part de ses adversaires, aussi bien que des partisans de la doctrine des réductions ou des mutations. Mais on peut dire que, si cette théorie, considérée dans ses grandes lignes, est acceptable comme tendance, les nombreuses applications qu'on en a faites et dont on a abusé, n'ont réussi, très souvent, qu'à amener des confusions et des erreurs.

Ce que l'on remarque par-dessus tout, c'est que les raisons de l'impôt ne peuvent avoir de base exclusivement rationnelles, à moins que l'on attribue par hypothèse à la masse des contribuables ou à la plupart d'entre eux des besoins qu'ils n'éprouvent pas et des évaluations qu'ils n'ont point faites. En effet, pour le plus grand nombre des contribuables, qui pourtant évaluent les besoins individuels en pleine connaissance de cause, les besoins collectifs existent d'une manière très restreinte, et la majeure partie ne possède pas encore de notion élémentaire sur l'État; elle ne le voit qu'à travers le percepteur et le gendarme. La complexité de la vie des États modernes, agrandie par un esprit croissant de solidarité, n'est comprise que de peu de gens; et d'ailleurs, l'étendue territoriale et le nombre énorme des habitants, dans les principaux États modernes, font qu'il n'est plus possible à chacun des contribuables d'établir quel est le rapport entre ce qu'il donne pour chaque nature d'impôt et ce qu'il reçoit. Chaque individu a une façon différente de considérer les services publics et les évalue de diverse manière. Il en est encore beaucoup qui soutiennent que l'État doit avoir des fonctions purement négatives. Et cependant, ceux-là aussi paient leurs impôts et les paient même sans se rendre un compte exact du résultat de leurs contributions. D'ailleurs,

on ne peut nier que l'État, bien que représentant toute la société, ne paraisse accorder de plus grands avantages, dans toute constitution politique, aux classes dominantes. Ces dernières se voient très souvent attribuer une plus grande masse d'avantages, dans les dépenses publiques, que tout le reste de la société. De là, toute théorie qui considère les efforts des contribuables comme volontaires et qui veut établir un rapport, quel qu'il soit, entre l'intensité des besoins individuels et l'intensité des besoins collectifs, se place en dehors de la réalité.

Il est vrai, d'autre part, que les collectivités qui pourvoient à la satisfaction des besoins collectifs par le moyen de l'impôt, proviennent d'un besoin commun à toutes les sociétés; que le problème de la raison d'établissement des impôts n'a point existé réellement puisque, d'une manière ou d'une autre, les impôts et contributions personnels ont existé depuis les premières formes de la civilisation; que la tradition historique et l'habitude ont donc fait que pas une société ne s'est posé le problème que nous discutons.

22. Somme toute, les dépenses publiques sont déterminées par des besoins d'ordre collectif éprouvés par chacun des individus qui composent chaque *consortium* et qui ne peuvent recevoir satisfaction que de l'État et des organismes inférieurs de la coopération sociale. Toute forme d'activité de ces derniers occasionne un emploi des richesses fournies par un de plus ou moins grand nombre d'individus.

Qu'il existe des besoins collectifs, différents des besoins individuels et qui sont en même temps la conséquence et la cause de la vie de l'ensemble, ce point est hors de doute (1). La nécessité de coexister et, par conséquent, le sacrifice relatif de chaque individualité au groupe social se

1. Il existe différentes définitions des besoins collectifs. Rodbertus, *Das Kapital*, p. 73. nous dit qu'ils dérivent de la société en tant que société; — Sax, qu'ils sont des états de conscience de la collectivité en vue d'atteindre les fins concrètes de sa vie, et en dépendance du milieu ambiant.

retrouve dans toute forme d'association, naturelle ou volontaire : la famille, la commune, l'État. En admettant donc qu'il y ait divers besoins collectifs chez les individus, ils ne peuvent être apaisés que grâce aux richesses ou aux prestations fournies par les citoyens à ces organes (l'État, les localités), qui produisent les services et les travaux nécessaires à la vie de l'ensemble. Il y a des États bien ordonnés, des États mal ordonnés; mais l'existence des organes collectifs est une nécessité de tous les peuples sortis des formes primitives. Les recettes publiques sont déterminées par les dépenses, comme l'ont déjà dit les anciens financiers, mais les dépenses sont en raison des besoins et des forces économiques de chaque pays. La solution des problèmes les plus essentiels de la science et de la politique financières consiste en ceci : savoir si le sacrifice imposé à l'épargne individuelle par la soustraction d'une partie de son patrimoine privé est compensé par les avantages que produisent l'État et les collectivités; — étudier à fond les rapports qui déterminent ces formes différentes d'activité surtout à cause des impôts ; — examiner si les services offerts par l'État sont plus ou moins grands que les avantages qui seraient échus à la collectivité, alors que les particuliers eussent conservé la disposition des richesses qu'ils ont fournies et qu'il leur eût été possible, moyennant des associations sous formes non coactives, de pourvoir aux besoins auxquels ont pourvu l'État et les organismes inférieurs (1).

Beaucoup d'écrivains se vantent de considérer les phénomènes financiers comme transitoires et relatifs à certaines formes de sociétés. Au contraire, il existe, dans chaque société, des hommes qui ont atteint un degré quelconque

1. *Cf.* encore Wieser, *Naturliche Werth*, pp. 214 et suiv.; — Kunt Wicksell, *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*, Iéna, 1896, pp. 110 et suiv.; — Puviani, in *G. de E.*, 1901, etc. Pour une biographie plus étendue : L. Cossa in *G. de E.*, mars 1896.

de développement. En fait, en supposant (hypothèse improbable) un État complètement communiste, au lieu d'appliquer des impôts, l'État prélèverait à l'avance les dépenses d'administration sur la production du revenu social obtenu. *Mutatis mutandis*, la différence ne serait pas grande.

IV

L'action de l'État et l'augmentation des dépenses publiques.

23. Les nombreuses controverses sur la nature et sur les limites de l'action économique de l'État s'appuient souvent non seulement sur des conceptions erronées, mais sur des faits erronés. *Une société progressive comporte plus de gouvernement*, disait Dupont White; et sans doute le progrès de la civilisation accroît l'œuvre préventive de l'État et en augmente l'importance sociale et économique. Il est évident que les discussions interminables, souvent si stériles, presque toujours si ennuyeuses sur les limites et sur les fonctions de l'État, peuvent mieux que de toute autre manière être éliminées par l'observation des faits. S'il était généralement constaté que partout et sous les régimes politiques les plus divers, l'État tend à assumer certaines fonctions et à en laisser d'autres de côté, on serait très bien autorisé à considérer cette tendance comme une loi sociale.

L'expérience seule doit nous diriger : elle est notre criterium unique, a dit Claude Bernard. Si elle n'est pas l'unique criterium, puisqu'il y a tant de choses qui échappent à l'expérience, elle est cependant toujours le criterium le plus important. Que partout l'État augmente ses dépenses, cela

ne veut pas dire que ce fait n'ait rien d'arbitraire; bien plutôt sont arbitraires toutes ces théories qui voudraient réduire ses attributions. Or il arrive que partout les budgets ont augmenté très rapidement. En apparence du moins, le budget français s'est accru presque quinze fois de Louis XIV à 1901; le budget de la Grande-Bretagne s'est accru de plus de soixante-dix fois de la paix de Riswyck à 1897-98; le budget italien a presque doublé de 1862 à nos jours. L'augmentation est-elle apparente ou réelle, et jusqu'à quel point? Des auteurs allemands ont parlé d'un étatisme progressif : est-ce une erreur d'observation ou bien est-ce réellement une tendance? Si presque tous les pays, dans des conditions différentes, sous des régimes absolus et sous des régimes libéraux, — des pays où existe un parlement et d'autres où il n'en existe pas, où le gouvernement est entre les mains d'une oligarchie, d'autres où les masses populaires y participent, — si partout se rencontre une augmentation des dépenses publiques, cela veut dire que ce fait répond à un besoin d'ordre général, et si les théories sont contraires aux faits, ce n'est pas à ces derniers qu'il faut s'en prendre.

Le rêve de quelques écrivains individualistes, qui voudraient voir les dépenses de l'État diminuer plutôt qu'augmenter, ce rêve examiné à la lumière des faits, paraît absurde. Le roi d'Yvetot n'existe que dans la chanson où *lui-même à table et sans suppôt. — Sur chaque muid buvait un pot d'impôt.* Si le bon roi pénétrait dans la réalité, il trouverait qu'il s'agit là non point de niaiseries, mais de milliards. C'est, en effet, dans les petits États — et souvent les plus pacifiques — que les dépenses publiques présentent l'augmentation la plus considérable.

Ce serait faire chose utile que d'observer à travers l'histoire le progrès des dépenses publiques, plutôt que de discuter indéfiniment sur les opinions contradictoires des divers auteurs.

24. Historiquement, il est incontestable que les budgets de

tous les pays sont en augmentation continue. La France est le pays le plus anciennement unitaire de l'Europe et certains changements se peuvent mieux suivre chez elles qu'ailleurs. Or le budget français s'est accru continuellement. Les recettes ordinaires de l'État, converties en millions de francs, ont été (1) :

Recettes de l'État

	Époques	en millions
	—	—
Sous Saint Louis.	1243	3,7
Sous Philippe-le-Bel	1300	5,5
A l'avènement de Charles V. . . .	1364	8,1
A l'avènement de Charles VII . . .	1422	13,6
Sous Charles VIII	1491	14,8
A l'avènement de François 1er. . .	1515	72,8
A l'avènement de Charles IX . . .	1560	84
Sous Henri IV.	1607	90,8
Sous Louis XIV	1648	184
Sous Louis XIV	1683	226
A l'avènement de Louis XV. . . .	1715	266
Sous Louis XV	1756	253
Sous Louis XVI	1789	475

Nous verrons jusqu'à quel point cette augmentation est réelle et jusqu'à quel point elle est apparente. Pour le moment, il importe de constater que les chiffres indiquent une augmentation notable et qui prend un aspect beaucoup plus grave après 1789. En continuant, en effet, notre calcul sur les documents officiels français, nous remarquons que l'augmentation la plus extraordinaire est arrivée précisément au XIXe siècle :

Dépenses de l'État

Années	en millions
—	—
1798	750
1810	1.007
1830	1.095
1850	1.473
1860	2.084

1. De Foville, *La France économique*, Paris, 1890, p. 408. — Ch. Nicolas, *Les budgets de France depuis le commencement du dix-neuvième siècle*, Paris, 1882. — Félix Faure, *Les budgets de la France de* 1870 *à* 1887, Paris, 1888 et le *Compte général des finances* de 1887 et de 1900, etc.

Années	en millions
1875	2 209
1880	2 760
1892	3.343
1897	3.400
1901 (sans l'Algérie)	3.554

En 1828, aux députés français qui se montraient effrayés de l'augmentation du budget,— lequel surpassait un milliard, — le ministre des finances Villèle disait : *Messieurs, saluez ce chiffre, vous ne le reverrez plus.* Sans doute Villèle avait raison, pour peu que l'on donne à ses paroles un sens tout opposé : jamais, en effet, les députés français ne revirent de budget inférieur à un milliard. Le budget se transforma, s'accrut : le milliard grandit jusqu'à deux en 1870, pour arriver à trois milliards après la guerre, pour atteindre plus tard trois milliards et demi. Aucun pays du monde n'en avait jamais auparavant dépensé un pareil par la voie de l'État. Décidément, si Villèle n'était point doué de l'*esprit prophétique*, comme l'abbé Joachim de Dante, il n'en était pas moins doué d'un grand esprit d'observation.

25. On a pris l'exemple de la France, non pas que le fait soit limité à elle seule, mais on a pu chez elle remonter plus haut, quelle que soit la valeur des chiffres cités, lesquels doivent être sujets à un examen attentif et à une exacte évaluation de leurs éléments.

L'Angleterre, par sa position géographique, par ses vicissitudes historiques, par la diversité du caractère de ses habitants, a eu des formes de gouvernement très différentes de celles de la France et une plus large prépondérance de la vie locale. Mais dans la Grande-Bretagne, l'accroissement des dépenses publiques de l'État comme des pouvoirs locaux, a subi une progression aussi rapide. Il suffira d'indiquer ici les dépenses de l'État pour que cette augmentation apparaisse des plus évidentes (1) :

1. Ces données ne sont pas du tout comparables : l'Irlande en est d'abord exclue, puis elle y est comprise. — Cf. De Foville, *loc. cit*, et pour les dates récentes : Giffen, *A financial retrospect* in *J. R. S. S.*, mars 1902.

Dépenses de la Grande Bretagne

Années	en millions de £
1691.	3
1697.	2
1747.	11
1797.	58
1809.	78
1814 (guerre).	112
1865-66.	65
1874-76.	74
1881-82.	85
1891-92.	89
1897-98.	102
1898-99.	108
1899-900.	119
1901-902.	142
1902-903 (prévisions).	174

Les années postérieures à 1898-99 sont des années de guerre. Elles ne se prêtent donc pas à la comparaison. Mais les chiffres de 1902-1903 sont très éloquents, car si les dépenses de guerre y ont subi une grande diminution, il y reste un fort accroissement permanent des dépenses.

Le chancelier de l'Échiquier, Sir Michael Hicks Beach, ne cachait pas, dans la séance du 19 avril 1901, ses préoccupations ; après avoir constaté que, dans les cinq dernières années, les dépenses s'étaient augmentées de 28 millions et les recettes de 16, il déclarait son inquiétude pour l'avenir. « Il y a maintenant cinq ans, disait-il, qu'ayant eu l'honneur, pour la première fois, de présenter le budget à la Chambre des Communes, je me suis risqué, le mieux qu'il m'était possible, à donner au Parlement et au pays un avertissement. J'ai pris l'histoire des vingt précédentes années et j'ai montré que, pendant ces vingt ans, l'augmentation de nos dépenses a été bien plus grande proportionnellement que celle des recettes ; j'ai exprimé le mieux possible mes doutes sur la possibilité pour notre système financier actuel de soutenir un pareil fardeau, s'il continuait à croître » (1).

1. *The Times*, 19 avril 1901.

Et en Angleterre ce n'est pas là un fait particulier à l'État.

Les dépenses des pouvoirs locaux ont grandi dans une mesure non moins rapide, ce qui prouve une très grande vitalité. De 1868 à 1898 les dépenses des pouvoirs locaux ont augmenté encore plus rapidement que celles de l'État (1).

Années	en millions de £
1868	36,5
1874	45,5
1880	62,9
1890	69,3
1896	91,6
1898-99	111,7

D'un accroissement aussi vertigineux des dépenses locales, il n'y a pas d'exemple ailleurs : le fait s'explique par le nombre énorme des lois nouvelles qui attribuent beaucoup de services aux pouvoirs locaux.

Ainsi donc, le pays de l'Europe qui offre le plus grand développement de la vie locale, l'Angleterre, et celui qui offre le plus grand développement des forces centralisatrices, la France, ne diffèrent pas notablement l'un de l'autre en ce qui concerne l'augmentation extraordinaire des dépenses publiques. Et il n'y a pas de moindres différences chez les autres pays, qui ont un régime politique ou une situation économique différents.

26. Mais l'Angleterre, depuis plus d'un siècle, a rempli le monde de guerres, elle a combattu Napoléon, elle a combattu pour son empire colonial en Amérique, en Asie, en Afrique. La France elle-même a remporté de grandes victoires et éprouvé de grandes catastrophes, et elle a beaucoup combattu. Mais peut-être la situation est-elle différente pour les pays les plus pacifiques de l'Europe? pour ceux qui, par leur peu d'étendue ou par leur situation géographique, ont eu moins besoin de se défendre, moins d'audace pour attaquer? La Belgique, la Suisse, la Suède, etc., petites par la

1. *Financial Reform Almanach* et *Statesman's Year Book.*

population, grands centres de culture et de civilisation, depuis longtemps exemptes de guerre, peut-être sont-elles dans des conditions différentes de celles de l'Angleterre et de la France?

La Belgique, dans ce cas, devrait être une heureuse exception. Et cependant ses dépenses se sont accrues plus rapidement que celles de la France et de l'Angleterre (1) :

Années	en millions de francs
1835	87,1
1841	114,9
1851	118,6
1861	163,4
1871	222,5
1881	402,3
1891	402,1
1895	410,3
1899	570,4

La Suisse qui n'a pas eu de guerres, qui peut bien, par suite de sa petitesse, être un État neutre, mais qui, par sa position géographique, est un centre remarquable d'activité et d'échanges, possédant des formes politiques très démocratiques, nous offre le même phénomène d'accroissement des dépenses publiques. De 1850 à 1896 les dépenses de la Confédération suisse ont augmenté de la manière suivante :

Dépenses de la Confédération suisse

Années	en millions de francs
1850	6,7
1860	21,9
1870	30,9

1. Ministère des Finances, *Statistique générale des recettes et des dépenses du Royaume de Belgique*, 1840-95, Bruxelles, 1900, pp. 203 et suivantes : il faut cependant tenir compte qu'en Belgique les chemins de fer sont régis par l'État. Ainsi, le ministère des Travaux publics (appelé par décret du 16 janvier 1884 ministère des chemins de fer, postes et télégraphes) a dépensé en 1835 en millions de francs 4,2; il en a dépensé, en 1899, 147 millions 8. Néanmoins, même si l'on retranche les dépenses de perception et d'administration, l'accroissement du budget de la Belgique est énorme.

Années	en millions de francs
—	—
1873	23,6
1876	43,4
1880	41,
1890	66,6
1896	79,5
1899	98,
1900	102,7

Mais les dépenses des cantons ont augmenté encore plus que celles de la Confédération. De 1886 à 1896, selon des documents suisses officiels, les dépenses se sont accrues dans le canton de Vaud de 33 0/0, de 40 0/0 à Genève, de 57 0/0 à Bâle ville, de 91 0/0 à Zurich, etc. (1).

Le cas n'est point différent pour la pacifique Hollande où, en un demi-siècle, les dépenses de l'État ont plus que doublé :

Années	dépenses en milliers de florins
—	—
1851	73,865
1861	97,014
1871	94,460
1881	123,651
1891	130,363
1901 (prévisions).	153,000

La Suède, qui est généralement connue pour la solidité de ses institutions, pour la culture de ses habitants, pour l'esprit de progrès qui domine chez elle, a vu les dépenses publiques plus que doubler de 1866 à 1898. D'une publication officielle du gouvernement suédois (2) il résulte que le mouvement des dépenses de l'État s'est développé de la manière suivante :

1. M. DE CÉRENVILLE, *Les impôts en Suisse*, Lausanne, 1898. Introduction.

2. *La Suède*, importante publication faite par le gouvernement suédois, pour l'Exposition de Paris de 1900.

Total des dépenses de l'État :

Moyenne de chaque année	de la population	en couronnes	Dépenses par habitant
—	—	—	—
1866-70	4.166.000	48.637.000	11,67
1871-75	4.274.000	56.684.000	13,27
1876-80	4.500.000	76.850.000	17,08
1881-85	4.605.000	81.222.000	17,64
1886-90	4.742.000	91.153.000	19,22
1891-95	4.832.000	102.497.000	21,21
1898	5.036.000	126.608.000	25,08
1902	(prévisions)	142.605.000	—

Donc, en peu d'années, la dépense moyenne par habitant est passée de 11 couronnes 67 à 25,08 : elle est, par conséquent, beaucoup plus grande.

Un autre pays qui présente un accroissement très rapide et qui subit, à son tour, une transformation économique, c'est la Hongrie. Les dépenses de l'État hongrois, de 1868 à 1894, ont passé de 147 millions de florins à 487, c'est-à-dire qu'elles ont augmenté de 270 0/0 (1).

On peut donc le constater, le développement extraordinaire des dépenses publiques n'est pas un fait caractéristique des grands États; mais il paraît même étranger à de nombreuses causes politiques auxquelles on l'a attribué jusqu'alors.

27. Plus ou moins, le même accroissement s'est produit dans tous les pays d'Europe et d'Amérique : c'est un fait général, surtout du commencement du siècle jusqu'à nos jours.

L'Allemagne, à peine constituée en empire en 1871, n'inscrit dans le budget commun que quelques dépenses qui regardent surtout la représentation à l'étranger, les Postes et les Télégraphes, l'Administration de l'armée et de la marine; les autres sont faites par les États particuliers. Eh bien! le budget de l'Empire a vu croître ses dépenses de cette manière (2) :

1. Extrait de la publication officielle : *L'État hongrois millénaire* Budapest, 1896.

2. D'après le *Statistisches Iahrbuch für das Deutsche Reich.*

Années	en millions de marks
1874	672,8
1880-81	550,0
1885-86	637,6
1888-89	1.020,0
1891-92	1.245,0
1893-94	1.269,0
1896-97	1.255,0
1899-900	1.960,5
1900-901	2 197,3

L'accroissement est évidemment vertigineux, et plus encore si l'on pense à l'énorme accroissement des budgets particuliers de la Prusse, de la Bavière, de la Saxe et de tous les États qui forment l'Empire.

On a dit que ce sont les démocraties qui ont le plus puissamment contribué aux régimes coûteux de gouvernement; mais il ne semble pas que cette affirmation ait une valeur absolue; les gouvernements despotiques ou oligarchiques ne paraissent pas être moins dispendieux, dans les sociétés modernes, que les gouvernements démocratiques. D'après des données officielles, les dépenses ordinaires de l'État, en Russie, ont éprouvé les augmentations suivantes (1) :

Années	en millions de roubles
1803	109
1820	499
1840	187
1850	287
1860	438
1870	563
1880	793

Mais après 1880, l'accroissement des dépenses ordinaires a été selon les chiffres officiels, encore plus rapide, et même presque vertigineux :

1. Données du Ministère des Finances. Cf. aussi De Bloch, *Les Finances de la Russie au* XIX^e^ *siècle.* Paris, 1899.

Années	en millions de roubles
—	—
1881	840,2
1885	913,1
1890	1.056,5
1895	1.520,8
1898	1.772,2
1900	1.889,2
1902 (prévisions)	1.946,5

L'augmentation des dépenses a donc été extraordinaire en Russie : elles ont crû, tout au moins en apparence, dix-neuf fois en un siècle.

Par conséquent, on ne peut pas dire que, dans les États à régime absolutiste, il y ait tendance à diminuer les dépenses ou à les réfréner, comme on le répète trop souvent; mais on doit admettre qu'eux aussi présentent précisément une tendance opposée.

28. Les pays nouveaux n'échappent pas davantage à ce fait qui représente une tendance générale, qui paraît même correspondre à un besoin universel des peuples modernes.

Les dépenses ordinaires et extraordinaires du gouvernement des États-Unis — en ne tenant pas compte du budget spécial de chaque État, budget souvent très élevé — ont augmenté encore plus rapidement que celles des États européens. On peut remonter un peu plus haut aussi pour les États-Unis : l'accroissement en ressortira d'autant plus évident (1) : .

Dépenses du gouvernement fédéral de États-Unis

Années	en millions de dollars	moyenne par habitant, en dollars
—	—	—
1791	3	—
1800	10,8	2,04
1810	8,4	1,17
1820	18,2	1,90
1830	15,1	1,18

1. *Bull. S. l. c.*, mai 1902 et C. Bullock dans *Political science quarterly* de mars 1903.

Années	en millions de dollars	Moyenne par habitant, en dollars
—	—	—
1840	24,3	1,42
1850	40,9	1,76
1860	63,8	2,01
1865 (guerre)	1.295,0	—
1870	102,3	7,61
1875	274,6	—
1880	264,8	5,28
1885	210,2	—
1890	297,7	4,75
1895	356,1	—
1898	443,3	—
1900	487,7	6,39
1901	509,9	6,56
1902	471,1	5,96

Entrés maintenant dans la voie de l'impérialisme, avec la violence d'expansion qu'ont souvent les pays neufs, les États-Unis semblent évidemment envahis par une fièvre de prodigalité et d'expansion. Ceux qui opposaient à la vieille civilisation guerrière de l'Europe l'esprit mercantile de la nouvelle civilisation américaine sont embarrassés maintenant devant cette fièvre impérialiste et expansionniste des États-Unis.

Et si la vieille Europe présente une augmentation des dépenses publiques et la neuve Amérique un phénomène identique, les États de l'Asie les plus nouveau-nés à la civilisation européenne et qui même ne se sont ouverts à elle que depuis peu d'années, comme le Japon, présentent le même phénomène (1) :

Années	dépenses effectives en millions de *yen*
—	—
1868.	30,5
1878.	60,9
1888.	81,5
1898.	219,7
1901.	275,8

1. M. MATSUKATA (ancien président des Ministres du Japon), *Financial System of Japan* in *N. A. R.*, mai 1902.

C'est une augmentation absolument exceptionnelle ; mais il n'en est pas moins vrai que l'entrée du Japon, pour ainsi dire d'un seul trait, dans la civilisation européenne suffit à peine à expliquer la force de l'accroissement.

Nul pays donc n'a échappé à cet accroissement : ni ceux qui ont le plus, ni ceux qui ont le moins progressé ; ni les anciens pays ni les nouveaux ; ni les pays qui ont eu une politique de plus vaste expansion, ni ceux qui se sont renfermés chez eux.

29. Et l'on ne peut dire davantage que ce fait soit particulier à l'État : les communes et les pouvoirs locaux de toute nature ont vu leurs dépenses augmenter rapidement, plus rapidement peut-être que l'État.

En Belgique les dépenses des provinces ont passé de 5.773.680 en 1840 à 16.593.020 en 1899 ; celles des communes de 90 millions en 1865 à 179 en 1892 (1).

Nous avons déjà fait observer qu'en Angleterre les dépenses des pouvoirs locaux ont passé de 26 millions sterling en 1868, à 91 en 1896. Si nous prenons le budget communal de quelque grande ville nous aurons à noter le même fait. La ville de Paris, qui est comme un petit État (plus peuplé que le Danemark, la Grèce, la Norvège, etc.), dépense à son tour plus que le Portugal et la Grèce réunis. Or l'accroissement des dépenses après 1813 a été le suivant (2) :

Années	dépenses effectives en millions de francs
1813	23
1869	168
1887	257
1896	397

Mais Paris est la capitale du plus riche État de l'Europe continentale. S'il n'est plus désormais, comme il l'a été longtemps, la ville la plus peuplée de l'Europe, ni toujours le

1. *Annuaire statistique de la Belgique*, 1901, p. 263.

2. Gaston Cadoux, *Les finances de la ville de Paris* de 1600 à 1900, Paris, 1901.

plus grand centre d'activité, il est toujours admirable pour sa puissance d'expansion et pour sa vitalité économique et intellectuelle. Mais des villes même bien inférieures, des centres d'importance beaucoup plus modestes, d'antiques capitales qui ont cessé de l'être présentent le même phénomène.

Nous possédons une histoire financière exacte de la commune de Turin, publiée en 1901 pour le compte de son administration municipale (1). Il résulte de ces recherches que les dépenses se sont accrues de 1797 à 1900 de la manière suivante :

Années	Population	dépenses	moyenne par habitant
1797	93 076	547.330,30	5,88
1825	107.338	1.204.814,98	11,21
1855	167.896	5.266.418,65	31,36
1875	217.806	10.696.981,26	49,11
1900	329.444	15.912.872,80	48,40

Donc les dépenses locales ont grandi presque huit fois; il est pourtant hors de doute que la richesse privée des citoyens ne s'est pas accrue dans des proportions identiques.

Il est intéressant de constater que, de 1797 à 1900, les dépenses de *police* et d'*hygiène* ont passé, pour chaque habitant, de 1 franc 10 à 6 *lire* 44; celles de la sûreté et de justice de 0,12 à 6,44; celles des travaux publics, de 0,07 à 3,08; de l'instruction publique, de 0,07 à 7,74. Les dépenses de bienfaisance ont peu augmenté : elles ont passé de 0,84 à 1,23; celles du culte ont diminué de 0,16 à 0,05. Ces chiffres indiquent mieux que n'importe quoi les tendances qui les ont déterminés.

30. L'Italie ne pouvait, à son tour, échapper à ce fait d'ordre général. On peut dire, au contraire, qu'elle a poussé ses dé-

1. G. Depanis, *Attraverso ad un secolo de vita amministrativa* : *Torino*, 1797-1900. Turin, 1901.

penses à l'excès, bordant quelquefois les limites de la plus haute pression en fait d'impositions.

Nous ne pouvons faire remonter nos recherches à une période antérieure à 1860. Il y avait alors autant de budgets que d'États; comme les États changèrent fréquemment non pas seulement de dynasties, mais de territoires, et qu'il y manqua un grand noyau central, toute recherche est vaine. Ajoutons que, même du commencement du XIXe siècle à nos jours, toute tentative ressort comme inutile. Même en groupant les budgets des différents États — et la difficulté ne serait pas légère, puisque les budgets de la plupart des États n'étaient pas alors publiés — on ne réussirait pas à établir une comparaison exacte. La Lombardie et la Vénétie, par exemple, dépendaient de l'Autriche et n'avaient pas de budget autonome.

En limitant, pour les raisons énoncées ci-dessus, toute recherche aux années qui ont suivi 1860, on trouvera que, même en Italie, l'augmentation des dépenses publiques a été continue, aussi bien pour l'État que pour les provinces et pour les communes (1).

1. Ces données ne sont en rien comparables. Celles relatives aux dépenses de l'État ont été empruntées à la publication faite par la Comptabilité Générale du Royaume sur *Le Budget du Royaume d'Italie pendant les exercices financiers de* 1862 *à* 1899-900, et par l'*Annuaire statistique*; les chiffres relatifs aux dépenses des budgets communaux et provinciaux ont été pris dans les publications de la Direction générale de la statistique. Mais celle-ci n'a point recueilli les données relatives aux budgets locaux en 1890, 1892, 1894 et 1896 et ne les a point recueillies pendant plusieurs années pour les budgets provinciaux. Sur l'histoire du budget italien comparez PLEBANO, *Storia della finanza italiana*, Turin, 1899, et les divers rapports des ministres du Trésor, parmi lesquels les plus importants sont ceux de Stella, Minghetti, Magliani, Sonnino, Luzzati, Rubini. Le plus particulièrement intéressant est le rapport financier fait par le ministre Rubini à la Chambre des Députés, le 2 décembre 1900.

Dépenses publiques de l'Italie

Années	Dépenses effectives de l'État en millions de lire	Dépenses des provinces en millions de lire	Dépenses des communes en millions de lire
—	—	—	—
1863 . . .	930,4	25,7	223,9
1865 . . .	924,3	41,7	306,6
1869 . . .	1.075,6	72,5	319,6
1874 . . .	1.141,4	78,0	368,4
1879 . . .	1.232,2	84,4	407,1
1884-85 . .	1.481,4	98,7	451,6
1888-89 . .	1.971,9	110,8	437,3
1891-92 . .	1.654,4	109,5	540,1
1895-96 . .	1.731,5	140,7	505,8
1897-98 . .	1.640,8	117,1	554,0
1899-900. .	1.654,2	—	642,0
1900-901. .	1.674,2	—	—
1901-902. .	1.669,0	—	—
1902-903 (prévisions).	1.697,0	—	—

En Italie, l'augmentation des dépenses a donc été continue, ou plutôt on peut dire qu'il n'y a pas eu d'arrêt pendant à peu près 30 ans ; c'est seulement après que les dépenses ont été poussées à une limite extrême qu'il y a eu d'abord un arrêt brusque et puis une baisse lente. Mais depuis quelques années, les dépenses sont en augmentation.

Sans doute, l'augmentation des dépenses publiques est générale ; mais il faut voir jusqu'à quel point elle est réelle, voir surtout si les chiffres rapportés ont une valeur absolue et, s'ils ne l'ont pas, de quels autres éléments on doit tenir compte pour les présenter sous leur vrai jour.

V

L'accroissement des dépenses publiques est-il réel ?

31. Léon Say, dans un opuscule qui eut grand succès en 1886, consacra quelques pages très intéressantes à la démon-

stration de ce fait, que la progression des dépenses est un mal universel (1) : certainement, ce n'était pas une mince inquiétude qu'éveillait l'augmentation survenue si rapidement pendant la période dans laquelle il écrivait. Les dépenses des États de toute l'Europe, qui étaient en 1865 de 9 milliards 900 millions, avaient passé, dès 1879, à 14 milliards 641 millions. Deux tiers de ces augmentations s'étaient trouvés absorbés par le développement des dépenses militaires, le troisième par l'extension des dépenses en faveur des travaux publics et de l'instruction. La maladie semblait à Say être générale, et il n'hésitait pas à croire qu'il s'agissait d'une vraie maladie, et même d'une maladie plus dangereuse dans les pays démocratiques. Si les comparaisons établies à peu d'années d'intervalles étaient effrayantes, bien plus grande encore doit être la surprise, si l'on considère toutes les dépenses publiques des siècles passés et qu'on les compare à celles de nos jours. Quelques auteurs et, par dessus tout, ces théoriciens allemands qui attribuent à l'action de l'État un caractère éthique, ont cru que de l'augmentation des dépenses publiques on pouvait déduire que l'action de l'État va toujours croissant. Au contraire, cet accroissement des fonctions de l'État, qui se manifeste avec l'augmentation des dépenses publiques, a fait dire à Bluntschli et à quelques autres qu'il existe une tendance historique vers un étatisme progressif. Rien de moins vrai. L'augmentation des dépenses publiques est un fait plus apparent que réel, lorsqu'on regarde vers le passé : c'est seulement du commencement du siècle à nos jours qu'il existe une véritable augmentation, mais bien moins grande qu'on ne le croit.

1. L. Say, *Les finances de la France sous la 3e République*, Paris, 1900, tome III. C'est là qu'est reproduit l'opuscule : *Comment nos contributions ont été dépensées depuis quatre-vingts ans de* 1800-1886 : « La progression des dépenses budgétaires est véritablement effrayante, si on compare au présent l'avenir que nous ménage une politique indifférente à l'équilibre des budgets ».

Les chiffres rapportés peuvent induire en erreur : il y a, comme l'a dit Bastiat, ce que l'on voit, il y a dans les faits économiques ce que l'on ne voit pas, du moins à première vue. Et en matière de dépenses publiques, de budgets, il ne faut jamais s'arrêter aux apparences extérieures (1).

Pour voir si l'action de l'État est plus grande maintenant que dans le passé et si la satisfaction des besoins collectifs réclame proportionnellement une plus grande somme de richesses, le calcul doit être fait de façon à éviter les erreurs dans lesquelles on tombe si souvent. En comparant les budgets passés, il faut en effet tenir compte : 1° de la quantité des prestations personnelles ou en nature; 2° de l'étendue territoriale qui était celle de l'État aux diverses époques comparées; 3° de la population; 4° du montant de la richesse des particuliers; 5° des variations de valeur de la monnaie. C'est ainsi seulement que deviennent possibles ces parallèles qui, autrement, restent stériles et sans résultat.

32. On ne peut, par exemple, comparer les finances des gouvernements féodaux et celles des temps modernes : les premières étaient assises sur les contributions en nature, sur les prestations personnelles, sur les recettes domaniales; les finances sont assises aujourd'hui essentiellement sur les recettes qui sont de droit public, sur les taxes et impositions, ou plutôt sur les dernières par dessus tout. La quantité des prestations personnelles est presque aujourd'hui la plus petite, elle représentait par le passé la plus grande contri-

1. GALIANI (et peut-être d'autres avant lui) avait noté combien il était nécessaire de distinguer l'augmentation effective des dépenses publiques et celle qui n'est qu'apparente. A une époque plus rapprochée, Alexandre Manzoni, avec cette finesse qu'ont souvent les hommes de lettres, dans une note sur les œuvres de J. B. Say où il est parlé des variations de valeur de la monnaie, écrivait : « Cela a fait que cette augmentation (des dépenses publiques) n'a été en partie que nominale, car une double somme payée en impôt... n'aurait augmenté que relativement à l'argent... la même quantité d'argent représentant une moins grande quantité d'autres valeurs ».

Il pénétrait nettement le problème. — Cf. aussi : MANZONI, *Opere inedite e rare*, Milan, 1883, vol. II, p. 150.

bution, en paix et en guerre. Les travaux publics ne se faisaient pas, en général, autrement. En temps de guerre, pendant la période féodale, chaque feudataire envoyait à son suzerain un certain nombre d'hommes d'armes. Il y avait des formes très différentes de prestations, mais elles étaient partout nombreuses. Maintenant, en dehors du service militaire qui est court et qui tend toujours davantage à une réduction du temps de durée, en dehors du service du jury, il n'y a pour ainsi dire pas d'autre forme de prestation personnelle (1).

D'autre part, nous parlons souvent de l'Allemagne, de l'Angleterre, de la France, comme si elles avaient toujours représenté les mêmes grandes unités territoriales, tandis que la formation des grands États est un fait récent, qui coïncide avec les grandes découvertes géographiques et avec les nouvelles formes du commerce international. Il y a eu un lent progrès vers l'unité, qui a déterminé la formation territoriale des États d'aujourd'hui. La France d'Henri IV n'était point la France de maintenant, encore

1. Cf. entre autres VAITZ, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 2e édit., vol. II, pp. 246-336; — SCHUPFER, *Manuele di storia del diritto italiano*, 2e édit., pp. 367-410; — VERITZY, *Étude sur le régime financier de la France avant la révolution de* 1789, Paris, 1878; etc.; — SALVIOLI, *Storia del diritto italiano*, 3e édit., p. 194, écrit : « Chez les Lombards comme ensuite chez les Francs, l'armée ne coûtait rien au Roi ni à l'État; les hommes libres devaient s'équiper et s'entretenir, monter la garde ou les *scufie*, prêter leurs voitures et attelages, et, par la suite, les possesseurs du sol furent tenus d'équiper et d'entretenir leurs hommes; les grands travaux de routes, de ponts, de canaux, etc., étaient à la charge des propriétaires. La justice ne coûtait rien au Roi; au contraire, elle lui rapportait sous forme d'amendes. La bureaucratie n'était point payée; les envoyés, pour la plupart du haut clergé, voyageaient à leurs frais; la bienfaisance demeurait à la charge des particuliers. Restait un petit nombre de dépenses personnelles et qui ne trouvaient pas moins à se satisfaire, parce que le roi et le *palatium*, lorsqu'ils étaient en voyage, avaient le droit de prendre pour eux tout ce qu'ils voulaient; et puis, les dépenses personnelles se confondaient avec les publiques, par la même raison qu'il n'y avait pas de différence entre les impôts publics et les revenus royaux. »

moins celle de Philippe-le-Bel. Et la Grande-Bretagne n'est pas davantage celle qui existait au temps de Cromwell! Et non seulement la distribution des États et la position respective de chacun d'eux, mais la distribution des langues et des races ont singulièrement changé depuis quelques siècles; les peuples de langue allemande, par exemple, ne sont pas seulement relativement plus nombreux à présent qu'autrefois, mais ils occupent un territoire très différent de celui qu'ils occupaient.

33. Et surtout, ce qu'il y a de changé, c'est le nombre des individus. Le XIX^e^ siècle représente une période d'accroissement telle, peut-être, qu'il n'y en a jamais eu une pareille dans l'histoire du monde. La population actuelle est de beaucoup supérieure à celle de jadis; jamais peut-être le monde n'a porté la moitié de cet immense nombre d'hommes qui foulent maintenant le sol. L'Europe avait, au commencement du XIX^e^ siècle, une moitié des habitants qu'elle a eus à la fin, et, plus ou moins, tous les pays qui la composent ont vu croître considérablement le nombre de leurs habitants.

L'Angleterre n'est pas seulement, par exemple, immensément plus riche, mais elle est immensément plus peuplée que par le passé. Vers l'an mil, toutes les Iles Britanniques n'avaient probablement pas 3 millions et demi d'âmes (1). L'Angleterre et le Pays de Galles n'avaient que 5 millions et demi d'habitants en 1688, 6 millions en 1740, un peu moins de 9 millions en 1801 (2).

Maintenant, d'après les résultats du recensement du 31 mars 1901, la population de la Grande-Bretagne est de 41,6 millions d'habitants, et celle de l'Angleterre seule et du Pays de Galles, de 32 millions 5.

La Suède a vu, sans doute, augmenter les dépenses pu-

1. PARETO, *op. cit.* § 211.

2. G. KING in DAVENANT, *Political and commercial works*, II, 184; *J. R. SS.* XLIII, 462; — CUNNINGHAM, *The growth of English industry and commerce in modern times.* Cambridge, 1872, p. 699.

bliques, mais sa population, elle aussi, a augmenté rapidement. Elle avait à peine 900.000 habitants en 1570; mais en 1700, elle en avait presque réuni 1 million et demi, 2 millions et demi en 1815; 5.150.000 en 1900. La population de la Norwège a passé, de 1800 à 1898, de 883.000 habitants à 2.122.400; la population de la Prusse de 13.707.000 habitants en 1800 à 31.855.123 en 1895; la population de l'Italie de 17 millions en 1800 à 33 en 1900 (1). La France qui, d'après le recensement de 1896, possède 38 millions 500 mille habitants, en avait 20 au commencement du XVIII^e^ siècle, et moins de 25 au temps de la Révolution (2).

Il y a maintenant telle nation, en Europe, qui a plus d'habitants que n'en avait eu l'Europe entière au temps de Charlemagne.

34. Mais si la population s'est accrue, la richesse s'est accrue bien davantage. Les revenus annuels de chaque nation se sont augmentés en Europe extraordinairement, d'une manière presque incroyable, durant le XIX^e^ siècle, dans les États-Unis d'Amérique et dans les pays les plus riches de l'Europe. Aucun pays encore n'a sans doute atteint ce haut degré de richesse, suffisant pour assurer un niveau élevé d'existence à la grande masse des citoyens; mais bien que ces parallèles soient très difficiles, on peut dire qu'un Anglais est maintenant immensément plus riche qu'il y a deux siècles. La richesse de tous les pays d'Europe, pendant le XIX^e^ siècle, s'est accrue d'un tel pas qu'on ne rencontrerait rien de pareil dans le passé. Les progrès accomplis dans la technique industrielle ont été si grands que le bas prix des produits a pu coïncider avec une plus forte rétribution du travail. Certains pays où l'augmentation de la richesse a été plus grande, comme la Suède, nous offrent di-

1. *Suède*, vol. I; *Norvège* (publication pour l'exposition de Paris en 1900).

2. LEVASSEUR, dans l'*Histoire de la population française*, tient que la Gaule avait, au temps de César, de 6 à 9 millions d'habitants.

rectement la possibilité de voir s'augmenter la richesse de chaque habitant plus fortement que ses contributions aux dépenses de l'État et des entités collectives.

Le revenu des citoyens français a singulièrement grossi. Selon les enquêtes de la Direction générale des contributions directes, les revenus de la richesse immobilière ont passé de 1.440 millions en 1791 à 4.671 en 1879. Les revenus mobiliers, estimés par Délai d'Agier à 1.050 millions en 1791 étaient, selon Wolowski, d'environ 6 milliards en 1881. Les calculs postérieurs ont démontré une augmentation très rapide. M. Peytral, dans un projet de loi présenté le 30 octobre 1888 à la Chambre des Députés, a calculé que les revenus nationaux étaient de 16 milliards; et plus tard, de Foville supposait environ 20 milliards, A. Coste 22 milliards et demi.

Donc l'accroissement de la richesse dans les pays qui ont fait le plus de progrès est tel que, si vertigineux soit-il, l'augmentation des dépenses publiques ne l'emporte pas beaucoup. Sans doute, ce que l'on a dit de la Suède, ce que l'on a pu dire de la Grande-Bretagne, des États-Unis d'Amérique, de l'Allemagne, de la Suisse et de la Belgique et des pays les plus riches, on ne peut le dire des autres pays où il est arrivé réellement que les dépenses publiques ont grandi plus rapidement que la richesse des habitants (1).

1. Le revenu annuel de l'Angleterre varie comme suit :

En 1700	(selon Dudley Baxter)	il était en millions de	55 £
— 1774	—	—	150
— 1815-16	—	—	350
— 1868-70	—	—	868
— 1891	(selon A. L. Bowley).	—	1611

D'après les données fournies par la statistique officielle suédoise, de 1886 à 1898, les dépenses de l'Etat auraient eu, par rapport au revenu moyen de chaque habitant, le développement qui suit :

Années	Revenu moyen par habitant (couronnes)	Dépenses de l'Etat (moyenne par habitant) (couronnes)
1866-70	66	11
1871-75	81	13
1876-80	97	17
1881-85	109	17
1886-90	116	19
1891-95	134	21
1898	167	25

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

35. On continue donc à étudier l'accroissement des dépenses publiques non plus du dehors, mais dans sa réalité économique. Proportionnellement à leurs richesses, les citoyens d'un État donnent-ils davantage maintenant, ou donnaient-ils davantage dans le passé? C'est là la question que l'on examine, car il n'importe guère, en effet, de savoir si la quantité d'argent que donnent les citoyens est plus ou moins grande que par le passé.

Or tous les calculs sont d'accord pour démontrer que la monnaie n'a pas peu perdu de son pouvoir d'achat : l'or ne vaut pas aujourd'hui autant que par le passé, puisque, avec une égale quantité de monnaie, on ne peut acheter autant à présent qu'on le pouvait jadis. On ne peut dire encore, comme le poète tragique : *Comment en un plomb vil l'or pur s'est-il changé?* mais la baisse a été certainement rapide.

Pendant bien des siècles, les princes et les gouvernements n'ont fait que de continuelles altérations des monnaies, dans le sens d'une diminution de la quantité de métal qu'elles contenaient, avec la prétention d'en conserver la valeur intacte. La *livre* de Charlemagne était une livre réelle d'argent et ce n'est que par altérations successives qu'elle s'est vue réduite à la livre française et italienne de 5 grammes. De Foville et d'Avenel ont montré que la *livre tournois* a eu 369 variations de 1258 à 1793. La *livre* qui valait 20 fr. 26 en 1258-78 en valait à peine, suivant de Foville, 0 fr. 99 en 1785-95 (1).

Mais on peut étudier ces modifications et les calculer sans difficulté; ce qui est plus grave, c'est que non seule-

1. De Foville, *op. cit.*, ch. xxii. Le travail de N. de Vailly est classique : *Mémoire sur les variations de la livre tournois depuis saint Louis* Paris, 1857. « Au fond, les princes du moyen-âge, gros et petits, clercs ou laïques, s'estimant maîtres du numéraire, comme d'une portion de leur domaine, se livraient sans scrupule à la pratique des deux sortes de fausses monnaies que je viens de dire ». D'Avenel, *Histoire économique de la propriété, des salaires, des denrées*, etc., Paris, 1894, vol. I, p. 51. Les deux formes préférées de falsification touchaient l'une à la *nature* du métal, l'autre à la valeur qu'on lui attribuait.

ment il est assez souvent arrivé que les monnaies aient renfermé une moins grande quantité de métal tout en conservant le même nom, mais que la valeur d'achat du métal ait diminué. Au temps de Charlemagne, une même quantité de métal valait neuf fois plus qu'aujourd'hui, c'est-à-dire qu'on pouvait l'échanger contre une quantité d'objets neuf fois plus considérable. Elle valait six fois plus au temps de Charles VIII; trois fois plus au milieu du XVIIIe siècle (1).

Ainsi, les citoyens français qui, au temps de Charles VIII, devaient en apparence 1 franc de la monnaie actuelle, devaient en réalité 6 francs.

Et puis, non seulement les métaux précieux avaient une valeur bien plus considérable, mais, à certaines époques, leur extrême rareté déterminait une hausse extraordinaire du taux de l'intérêt. Ainsi, si l'on veut se représenter ce que rendait l'argent, on voit qu'en réalité celui qui donnait 1.000 livres à l'État faisait un sacrifice qui n'avait pour

1. Selon LEBER (*Appréciation de la fortune privée au Moyen-Age*, Paris, 1847), de l'année 850 à 1890 les variations de la valeur de la monnaie ont été les suivantes :

Années	Valeur de la monnaie
850	9
1375	3
1500	6
1600	2 1/2
1750	3
1890	1

Selon D'AVENEL, en supposant égale à 1 la valeur actuelle de la monnaie (*Histoire économique de la propriété, des salaires, des denrées*, etc., tome I, p. 32), les variations survenues de 1600 à 1800 ont été exactement les suivantes :

De 1601 à 1625	3,00
De 1626 à 1650	2,50
De 1651 à 1675	2,00
De 1676 à 1700	2,33
De 1701 à 1725	2,75
De 1726 à 1750	3,00
De 1751 à 1775	2,33
De 1776 à 1790	2,00

ainsi dire rien de comparable à celui que supporte celui qui en donne maintenant 5 ou 6.000.

Mais tel était le taux de l'intérêt, dans le passé, que celui qui était contraint d'emprunter pour payer les impôts pouvait souvent se trouver ruiné; parfois, avant le XV^e^ siècle, surtout pour les valeurs mobilières, il était difficile d'emprunter à moins de 20 et même de 25 0/0; souvent même, il y avait des prêts considérés comme non usuraires à intérêts bien plus élevés (1). Encore un autre fait qui vient modifier les résultats qui, semblait-il, eussent dû ressortir du parallèle.

Si donc on fait attention à tout cela, si l'on considère les divers revenus domaniaux, si l'on tient compte des services personnels, si l'on observe les changements territoriaux, si, dans le rapprochement des budgets passés et présents, on voit diminuer chez les derniers, augmenter chez les premiers le rapport qui se trouvait dans les périodes mises en parallèle, en matière de population, de richesse, de puissance d'achat de la monnaie, on verra alors que nous donnons à l'État et à tous les organes de la vie collective, non pas beaucoup plus que par le passé, comme on l'a dit, mais parfois moins.

Il n'existe donc pas, jamais on n'a prouvé qu'il existât un processus *d'étatisme progressif*, comme quelques-uns l'ont prétendu : l'on n'a même pas pu prouver qu'un semblable processus se manifestât progressivement. Peut-être y a-t-il encore quelques pays où, en tenant compte de tout ce qui a été dit, les citoyens donnent à l'État aujourd'hui proportionnellement moins que par le passé, bien qu'on lui verse partout beaucoup plus d'argent qu'autrefois. De toute façon, s'il est bien difficile d'établir des rapprochements avec des sociétés très éloignées, on peut bien en

1. « L'intérêt mobilier a varié au moyen âge, en France, autant qu'on en peut juger par un assez grand nombre d'exemples choisis dans diverses provinces, de 10 à 45 0/0 : en moyenne, il oscille entre 20 et 25 0/0; mais plus près de 20 que de 25 ». D'AVENEL, *op. cit.*, vol. I, p. 81.

établir avec celles qui sont le plus rapprochées de nous. Et il faut alors reconnaître que, depuis un siècle, les dépenses publiques, dépenses de l'État, dépenses locales ont crû beaucoup plus que par le passé, par l'accroissement de solidarité qui se détermine pour des causes de nature très différente. Les augmentations du XIXe siècle sont vraiment réelles ; en quelque sorte, malgré le développement extraordinaire de la richesse, les citoyens supportent des charges toujours plus lourdes.

36. Ni les changements de valeur de la monnaie, ni les changements des revenus n'expliquent suffisamment les augmentations qui se sont manifestées du milieu du siècle à nos jours. Les budgets de la France, de l'Angleterre, de la Russie augmentent par dizaines de millions d'une année à l'autre, quelquefois par centaines. Or ces augmentations sont réelles, et ici, aucune des circonstances limitatives indiquées antérieurement n'a d'importance, ou elle n'en a qu'une toute momentanée (1). Quelles raisons déterminent donc ces accroissements qui causent de vives inquiétudes, qui rompent souvent l'équilibre des budgets les mieux établis? Les augmentations survenues pendant le XIXe siècle et surtout pendant sa seconde moitié sont réelles et viennent principalement :

a) *De l'augmention continue et incessante des dépenses militaires.* Les chiffres recueillis et publiés avec tant de soin par Bloch dans le fameux ouvrage qui a provoqué l'initiative du Czar en faveur de la paix, sont vraiment dignes de préoccuper les esprits. En cinquante ans, les dépenses militaires ont grandi partout avec une rapidité presque fan-

1. Même dans les pays où richesse a le plus augmenté, les dépenses publiques, pendant les dernières années, ont grandi encore davantage. D'après BULLOCK (*loc. cit.*), l'accroissement aux États-Unis a été celui-ci :

	1890	1900	Augmentation
Richesse.	65.037.000.000	94 000.000.000	44 0/0
Dépenses.	297.736.000	487.713.000	63,8 0/0
Richesse par habitant .	1.036	1.232	18,9 0/0
Dépenses par habitant.	4.75	6.39	34,5 0/0

tastique, et l'accroissement a été aussi rapide dans les pays républicains que dans les pays monarchiques. Dans les pays les plus libéraux, en Angleterre, en Suisse, en Suède, etc., la progression a pris des formes que l'on ne rencontre pas moins dans les pays de monarchie absolue. Dans le passé, il y a eu beaucoup plus de guerres, mais on dépensait beaucoup moins, à commencer par le prix des armes jusqu'à celui de l'équipement des soldats. Une pointe de fer au bout d'un long bâton, voilà une lance. Les armes et les machines de guerre étaient généralement simples. Les armes modernes sont presque toujours très coûteuses; un gros canon d'acier coûte souvent plus cher que l'armement de tout un gros bataillon de soldats anciens. La plus grande flotte de guerre, à Athènes, a coûté peut-être moins cher qu'un seul de nos grands cuirassés modernes. Et puis, jusqu'aux grandes guerres napoléoniennes, il n'existait pour ainsi dire pas d'armées permanentes. Les armes étaient la profession d'une minorité; l'apprentissage militaire était, par conséquent, plus facile. Les dépenses étaient donc peu en rapport avec leur continuité; on guerroyait davantage, mais on dépensait moins. De nos jours, c'est la paix elle-même qui coûte, chaque année, aux grands États plus que n'a coûté la plus grande guerre de l'antiquité. Une guerre moderne coûte souvent cinq et six milliards, souvent beaucoup plus, et si l'on ne se bat pas en Europe, c'est parce que l'on s'y préoccupe des pertes immenses en hommes et en argent que l'Europe aurait à supporter.

b) *Des grands travaux publics.* C'est proprement à partir du milieu du siècle que l'emploi de la vapeur et de l'électricité, comme forces motrices, l'introduction sur une vaste échelle du télégraphe électrique, ont déterminé de grosses dépenses publiques. Il n'y a pas eu au monde d'autre exemple d'une transformation qui, même de loin, pût soutenir la comparaison avec celle qui s'est accomplie. Aussi, malgré l'énorme développement de la richesse dans certains pays, le prix des capitaux s'y maintient encore élevé par

suite de leur emploi continuel pour les travaux publics, en outre de leur emploi dans l'industrie qui tend à des formes toujours plus variées. Dans nombre de pays, l'État a construit pour son compte, outre les routes nationales qui, presque partout, étaient très rares au commencement du XIXe siècle, des dizaines de milliers de kilomètres de chemins de fer, et partout des dizaines ou des centaines de milliers de kilomètres de lignes télégraphiques.

c) *De l'augmentation des dettes publiques.* Il est vrai que l'on contracte des dettes parce qu'il y a des dépenses à faire ; mais le contraire est vrai également, c'est-à-dire que l'on ne pourrait faire beaucoup de dépenses s'il n'y avait pas de dette publique. Et de combien ont grossi les dettes des divers États! Le 23 septembre 1800, le capital nominal de la dette était, en France, de 713 millions 6 (d'après de Foville). En 1891, il était déjà de 30.170 millions (d'après Pelletan) : en 1897 (d'après Krantz) de 31.093 millions. En Italie, les intérêts de la dette inscrite au moment de l'unification étaient de 111 millions : les intérêts payés en 1896-97 ont été de 556 millions. Il n'y a pas de pays qui n'ait recours dans une large, souvent trop large mesure, à la dette publique. Il paraît que, parmi les grands États de l'Europe, l'Angleterre seule présentait une heureuse exception : elle jouissait de conditions naturelles extraordinairement favorables et pouvait sans effort consacrer une partie de ses recettes à éteindre ses vieilles dettes plutôt qu'à en contracter de nouvelles ; mais elle-même maintenant, par suite de sa nouvelle politique, recourt avec large mesure au crédit.

d) *Du développement de toutes les formes préventives sociales* par lesquelles l'action économique de l'État a grandi. Jadis l'État dirigeait son action en vue de réprimer les formes les plus graves du mal dans la société, plutôt qu'en vue de les prévenir. Aujourd'hui, non seulement les conditions de la société sont changées, mais le développement même des connaissances conduit à suivre une route opposée. Quand

on limitait son action à guérir le mal ou à l'atténuer, on pouvait bien recourir à l'initiative particulière : les hôpitaux, les œuvres de bienfaisance, les asiles créés pour guérir ou atténuer les maux qui frappent les yeux et les esprits pouvaient être érigés par l'initiative des particuliers. Mais on n'a pas recours d'ordinaire aux particuliers, pour constituer une quelconque des organisations préventives. Ainsi les mesures hygiéniques ou sanitaires, en vue de prévenir les maladies, ne peuvent être prises que par l'État et par les pouvoirs collectifs inférieurs. L'action préventive, en tant que fait général ou volontaire, exige un trop grand développement éducatif et moral pour qu'elle puisse jamais être effectuée entièrement.

e) *De la participation toujours croissante des classes populaires à la vie publique.* Grâce à ce fait, le gouvernement et les pouvoirs locaux ont dû assumer le fardeau de services qu'on ne croyait pas auparavant d'utilité générale ou qui, de toute façon, étaient négligés. Il est vrai que l'augmentation des dépenses publiques s'est fait sentir encore plus parfois parmi les gouvernements absolus que parmi ceux à régime libéral, mais on ne peut nier que ces derniers aient souvent ouvert la route. Le gouvernement de la nation par la nation, disait en 1832 de Rémusat à la Chambre française, n'est pas souvent économique (1). On a vu fréquemment le pouvoir absolu coûter peu de choses aux peuples, et, pour se maintenir, on l'a vu diminuer les impôts et négliger l'intérêt public. Aujourd'hui que le contrôle est bien plus étendu qu'autrefois, que les dépenses des souverains sont dis-

1. L. Say, *op. cit.*, vol. II, p. 83. « On a vu souvent, a dit de Rémusat, le pouvoir absolu coûter peu en argent aux peuples. S'il n'a pas la manie des conquêtes, il est difficile que ces fantaisies minent une nation. Pour se maintenir, il réduit les impôts et néglige les intérêts publics... » Souvent, cela était vrai, mais il est vrai, de même, que les démocraties sont souvent très portées à la dépense. La répugnance des gouvernements absolus pour l'accroissement des impôts a été bien comprise par Scialoja, *I Bilanci del Regno di Napoli e degli Stati Sardi*. Turin, 1858, pp. 51-52.

tinctes des dépenses publiques et figurent partout nettement séparées dans les budgets, on ne considère pas l'impôt comme une perte ; les dépenses sont véritablement, pour la plus grande partie, des dépenses publiques, en ce sens qu'elles sont faites dans l'intérêt public. Les gouvernements constitutionnels, qui ont succédé aux vieux régimes autoritaires, ne permettent plus de considérer l'administration comme une ennemie, l'impôt comme un fléau, l'argent donné à l'État comme de l'argent perdu. Désormais, il est très difficile d'établir une distinction bien tranchée entre le gouvernement et le pays ; si quelquefois l'un se lève contre l'autre, c'est en laissant entièrement de côté les éléments du jugement que cette distinction peut s'établir. De toutes façons on ne peut nier qu'en participant dans une large mesure au gouvernement, les classes populaires imposent souvent des dépenses dont il n'y avait pas d'exemple auparavant ou qui étaient très limitées : dépenses pour l'instruction obligatoire et pour l'éducation populaire, dépenses d'hygiène et de prévoyance sociale, assurances obligatoires, etc., qui n'existaient point auparavant. L'extension des principes sociaux dans la politique des États modernes n'est pas la dernière cause du très fort accroissement des dépenses. C'est par là que se vérifie un fait qui eût été impossible autrement : l'individualisme tend souvent au césarisme, croyant, dans la pratique, que c'est la seule manière, pour les principes de liberté, de pouvoir se développer largement, en même temps que se réduiront les pouvoirs de l'État.

Ce sont donc toutes ces causes, et principalement, ce sont toutes ces conditions nouvelles qui ont déterminé depuis un siècle un réel accroissement des dépenses publiques (1).

1. Sur l'augmentation des dépenses publiques cf. outre les écrivains cités : LEROY-BEAULIEU, *Traité*, vol. II, ch. VI ; — BOUCARD ET JÈZE, *Éléments de la science des finances et de la législation financière française*, 1901, 2e édit., t. I, p. 1 etc. ; — SALANDRA, *La progressione nei bilanci degli stati moderni dans l'Archivio di statistica* de 1879 ; — GEFFCKEN,

VI

La Comparaison en matière financière.

37. Les principes de logique statistique relatifs à la comparaison sont appliqués avec beaucoup de rigueur en matière financière. Les oublier trop souvent n'est pas la moindre cause des très fréquentes erreurs dans lesquelles tombent les écrivains politiques et surtout les parlements. Les parallèles impressionnants que l'on fait en toute occasion sont souvent fantastiques, et les chiffres dont on abuse n'expriment pas même une approximation. Combien de fois a-t-on dit qu'en Angleterre l'État n'empiétait point sur le champ de l'activité des particuliers, et cela, en se basant sur les dépenses de l'État! Il suffisait de considérer les dépenses des localités pour comprendre combien plus largement était exercée par elles la fonction collective; mais, au fond, le phénomène ne se présentait pas très différent, dans son contenu, de ce qu'il est en d'autres contrées.

La règle de comparaison des données, le quatrième des canons de logique statistique, d'après Quetelet, est trop souvent violée en matière financière, surtout par les hommes politiques. Il faut donc se mettre en garde contre l'abus de la comparaison, les données que l'on rapproche étant obtenues souvent par une méthode non uniforme, par des dispositions législatives différentes, dans des conditions et des

Le Spese di stato pubbliche, dans la *B. d. E.*, série III, vol. IV; — Sitta, *L'aumento progressivo delle spese pubbliche*, Ferrare, 1893; — *Correspondance relating to the budgets of various countries*, Londres (par les soins du Cobden Club), 1877; — Graziani, *L'aumento progressivo delle spese pubbliche*, Modène, 1877; — A. Wagner, *Finanz*; — Conigliani, *L'aumento apparente delle spese pubbliche*, etc. Milan, 1890, etc.

situations différentes. On ne peut, en règle générale, comparer que des termes homogènes et uniformes. Qu'il s'agisse de comparer des données relatives à des lieux divers, dans une même unité de temps ou pendant une succession de temps identiques, il faut qu'il y ait entre les données que l'on met en parallèle, homogénéité intrinsèque (qualité, mesure) et extrinsèque (lieu, temps). Il faut, en outre, pour que les données aient leur juste valeur, que l'on tienne compte de toutes les causes de variation. On éviterait toute une série d'erreurs, si l'on suivait les préceptes exacts de la logique et de la statistique. La comparaison, qu'elle soit faite d'objet à objet, ou de date à date, ou de lieu à lieu, doit toujours être pratiquée avec grande précaution, et tenir compte des variations déterminées par les lois ou par les conditions particulières de chaque pays.

38. Il faut, avant tout, que *les données soient obtenues par le même moyen*. Ainsi, on ne peut comparer le budget italien au budget anglais, sans tenir compte que le premier est d'attribution, et le second de caisse. De même, dans une statistique internationale, on ferait une faute de méthode si, pour un pays, on examinait les budgets de prévision et, pour un autre, les budgets de consommation; ou si l'on comparait un budget ancien, dans lequel manquaient généralement les dépenses de recouvrement et d'administration des impôts, avec un budget moderne dans lequel elles figurent.

Il faut, en outre, que *les données expriment le même phénomène*. Quiconque veut, par exemple, calculer quelle part de richesses fournissent les citoyens d'un pays pour la satisfaction de besoins d'ordre collectif, ne peut rapprocher les budgets d'un État de ceux d'un autre. C'est précisément en partant de cette erreur qu'on a dit, toujours avec une exagération évidente, qu'en Angleterre l'État laisse les initiatives individuelles plus libres qu'ailleurs. Il suffit d'observer les dépenses des pouvoirs locaux pour voir (cas véritablement unique) que ces derniers dépensent à peu de chose

près autant que l'État. Puisqu'il importe peu au contribuable de payer à l'État ou aux autorités locales, il faut tenir compte de tous les sacrifices qu'il supporte pour les unes et pour l'autre, quand on veut savoir exactement le fardeau qu'il supporte.

Que *l'on doive rapprocher des données le plus possible uniformes et homogènes*, c'est évident. Il faut aussi rapprocher ces données de telle façon que les *causes de variation* soient indiquées avec précision. Ainsi, par exemple, la comparaison du budget d'un État fédéral avec celui d'un Etat unitaire est absurde (1). Est également absurde, si elle n'est faite avec l'exactitude nécessaire, la comparaison du budget d'un État dans lequel il y a de grandes dépenses de gestion et d'administration pour de grands services publics ou pour l'industrie, avec celle du budget d'un État qui n'a qu'un petit nombre de services d'un caractère industriel. Ainsi, par exemple, dans le budget de prévision prussien pour 1901-1902 figurent, au titre de dépenses d'exploitation, d'administration et de perception de toutes les branches de recettes, 1.212 millions de marks. Il suffit d'observer que la Prusse exploite pour son compte le plus grand domaine foncier et industriel de l'Europe; qu'elle exploite directement un très grand réseau de chemins de fer, des mines, des salines, des forêts, etc., pour comprendre comment il se fait que le budget prussien ne peut, en aucune façon, se comparer aux bud-

1. Ainsi, par exemple, les dépenses publiques des Etats-Unis d'Amérique ont été, en 1890, d'après le 11e recensement, de 915 millions de dollars, dont 352 millions pour l'Etat. Les dépenses ont été :

Gouvernement fédéral (y compris le service postal).	352.218.514 dol.
Etats et territoires et districts de Colombia . . .	77.105.911 —
Comtés	114 505.401 —
Municipalités (évaluation partielle).	232.988.592 —
Ecoles publiques	139.065.537 —
Total. . .	915.954.045

Les dépenses d'Etat ne sont donc que le tiers du tout. Cf. *Abstract of the eleventh Census of United States*, p. 190.

gets anglais ou italien ou français, si l'on ne tient compte tout d'abord de la diversité de la situation et des causes de variation particulières à chaque budget. Pareillement, en rapprochant les dépenses de la France de celles d'autres pays, il faut tenir compte de ce fait, que jadis le budget de la République était réuni à celui de l'Algérie, et que maintenant il en est séparé. Lorsqu'on observe le développement d'un impôt, il ne faut pas porter de jugement à ce sujet avant de connaître les causes de variation. Par exemple, le plus grand rendement d'un impôt peut dépendre d'un plus grand développement de la richesse; mais il peut aussi dépendre d'autres causes qui font que, sans accroissement de la richesse des citoyens, ou même avec diminution de cette richesse, l'impôt rend davantage; par exemple, par suite de lois qui augmentent le taux de l'impôt.

39. Il faut enfin que *les données soient adéquates à l'importance du fait qu'on veut démontrer.* Pour voir quelle charge supportent les contribuables d'un pays, par comparaison avec ceux d'un autre, c'est un procédé trop simple, trop sommaire, que de diviser la somme des recettes d'un État par le nombre de ses habitants. Avant tout, il faut examiner la nature des recettes : autre chose sont les recettes des domaines, autre celles qui viennent des services publics, autre les taxes, autre les impôts. Mais lors même qu'on sépare les recettes les unes des autres, la comparaison est difficile. Il importe peu, en effet, pour mesurer le fardeau des impôts, de savoir combien donne chaque contribuable dans des pays divers, ou en un seul pays à des époques différentes. Ce qu'il importe de savoir, c'est combien il donne proportionnellement à ses moyens de subsistance. Quelle part de son revenu chaque contribuable doit-il donner à l'État et aux localités? La réponse à une de ces questions suppose une série de procédés statistiques extrêmement complexes, et ce sont précisément les personnes trop simples, les ignorants, qui répondent ou qui croient répondre avec le plus de facilité. Voir, par exemple, combien dépense

un pays pour l'instruction ne se peut faire en rapprochant simplement les budgets d'un pays de ceux d'un autre. En France, les dépenses faites pour l'instruction élémentaire, les plus fortes qui soient pour l'instruction, sont à la charge de l'État; en Italie, elles sont à la charge des communes. Enfin, celui qui veut montrer quelles sont les dépenses militaires d'un pays comparativement à celles des autres, ne peut pas prendre un budget militaire seulement et le mettre en parallèle avec les autres, il doit les prendre tous. Par exemple, c'est un procédé absurde (et combien de fois employé!) de comparer les dépenses du ministère de la guerre en France, en Angleterre, en Italie, en Suisse. En France, on dépense beaucoup pour la guerre, mais on dépense beaucoup aussi pour la marine de guerre et aussi, en moindre proportion, en Italie. Inversement, l'Angleterre, pays insulaire, a jusqu'ici peu dépensé pour l'armée; elle a concentré ses efforts sur sa marine de guerre. La Suisse ne dépense que pour son armée, car la Suisse qui n'a pas de mer, ne peut avoir de flotte. Donc, pour connaître les *dépenses militaires*, il faut prendre celles de la guerre comme celles de la marine, et réunir les deux budgets. Mais cela ne suffit pas; il faut voir ce que contiennent les budgets avant de les mettre en face les uns des autres. Aujourd'hui, le budget du ministère de la guerre, en Italie, est loin d'exprimer simplement les dépenses de caractère militaire. Outre la masse énorme des pensions militaires qui, en d'autres pays, ne figurent point dans le budget de la guerre, les dépenses afférentes exclusivement aux carabiniers royaux représentent en réalité des dépenses de sûreté publique, lesquelles, dans certains pays, sont à la charge du Ministère, ou ne figurent en rien dans le budget de l'État, étant à la charge des localités.

Ainsi donc, la comparaison doit toujours se faire avec grande circonspection, s'entourer de toutes les précautions, sans quoi elle perd toute importance scientifique et ne sert qu'à impressionner les chambres législatives, ou à étourdir,

grâce aux articles variés des journaux politiques, un public non moins avide d'impressions (1).

VII

De quelques procédés statistiques les plus en usage dans les finances.

40. La connaissance des procédés les plus en usage dans la statistique aide singulièrement la doctrine financière; bien plus, il en est peu qui les emploient plus largement. Néanmoins, ce n'est pas généralement de ces procédés que nous parlerons; ils sont mieux étudiés dans la logique et dans la méthodologie statistique qui est aussi une partie de la logique.

Ici il nous importe simplement d'indiquer, en passant, deux procédés statistiques à peu près spéciaux à l'étude des finances, procédés auxquels précisément les financiers recourent plus fréquemment pour les exigences de la comparaison. Ils concernent deux mesures : la mesure de la valeur de la monnaie, la mesure de la richesse particulière dans chaque pays. Il importe qu'on puisse connaître les variations de valeur de la monnaie, pour pouvoir examiner à fond quels sont ses effets sur les engagements de l'État à longue échéance, sur tous les paiements et les achats qu'il est forcé de faire par l'intermédiaire de ses organes. Il importe qu'on puisse connaître la richesse particulière des habitants de chaque pays, pour pouvoir y proportionner les impôts, pour

1. Sur les règles de la comparaison, comparez en général les manuels de statistique, surtout ceux de COLAJANNI, A. L. BOWLEY, BERTILLON, G. VON MAYR, etc., et MORPURGO, *la Finanza*, Florence, 1877, pp. XV et suiv.; RIECKE, *Die internazionale Finanz Statistik*, Stuttgard, 1876.

indiquer au moins approximativement quelles charges supportent les citoyens et, en général, pour diriger sûrement toute la politique financière.

I. La mesure des variations de valeur de la monnaie.

41. Entre les diverses unités dont l'homme s'est servi et se sert encore pour mesurer les phénomènes du milieu ambiant, aucune n'a toujours été et n'est encore moins assurée et plus incertaine que l'unité ou les unités de monnaie, c'est-à-dire les communes mesures de la valeur, adoptées dans le passé et dans le présent.

Quand nous connaissons le rapport qu'il y a entre le yard et le mètre, il nous importe fort peu que la distance entre une ville et une autre soit exprimée sur la base de l'une ou de l'autre unité de mesure. Nous pouvons toujours, sans la moindre difficulté, réduire en yards le nombre de mètres et réciproquement. Quand même il s'agirait de lieux et d'objets éloignés, on ne trouverait aucune difficulté dans le calcul. Il suffit de connaître le rapport entre le mille romain et le kilomètre et de savoir combien il y avait de milles romains dans le pourtour de la ville de Rome, pour pouvoir réduire en kilomètres, sans difficulté aucune, la longueur du circuit en question.

Quand nous savons, au contraire, combien de *deniers* d'argent et combien de *sesterces* de cuivre recevait un ouvrier, à la fin du règne de Néron ; quand nous savons que le *denier* contenait 8 gr. 41 d'argent et que le *sesterce* en contenait 27,29 de cuivre, nous ne savons rien encore. A quoi bon connaître avec précision combien vaut un gramme d'argent ou un gramme de cuivre? Et cette seule notion, savoir quel est aujourd'hui le pouvoir d'achat d'un gramme d'argent ou de cuivre, peut-elle nous éclairer le moindrement sur les conditions du travail à cette époque éloignée?

Assurément il n'existe et il ne peut exister aucune unité de mesure absolument invariable. Même le mètre de platine et d'iridium, fondu avec tant de soin et à si grands frais, et

conservé au Conservatoire des Arts et Métiers de Paris pour servir de mesure-type aux contrées qui ont adopté le système métrique, ce mètre change tous les jours de longueur, suivant les degrés de la température. Q'importe! nous savons quel est le coefficient de dilatation, et nous pouvons calculer sans peine chacune de ses variations. Le litre d'eau distillée, qui nous sert d'unité de mesure pour le poids, voit en réalité son poids changer à chaque degré de latitude et à chaque mètre d'altitude en plus ou en moins. Mais nous connaissons les lois de ces variations et nous pouvons les mesurer. Quant aux variations de valeur d'un gramme d'argent ou d'un gramme d'or, elles sont d'autant plus difficiles à estimer qu'il s'agit d'époques plus éloignées.

Le prix n'étant autre chose que l'expression numérique du rapport qui existe, à un moment donné, entre la valeur de la monnaie et celle des autres objets, il en résulte qu'on ne peut affirmer rien de certain quant au marché réel de ces deux marchandises variables. La valeur absolue des métaux est et sera toujours peut-être une inconnue que nous ne démêlerons jamais bien et pour laquelle nous devrons nous contenter d'approximations relatives. Les inductions mêmes qui semblent les plus sûres sont souvent fausses dans leur essence. Il faut tenir compte de tant de facteurs, que les calculs les meilleurs et les plus vraisemblables ne restent et ne doivent rester que des hypothèses, prouvées seulement en partie.

Il suit de là que les hypothèses même les plus simples sont très peu sûres. Sans doute, à une hausse générale des prix correspond ou une diminution de quantité du milieu circulant, ou une diminution sensible de la production générale. Mais si l'économiste peut, pour la commodité de ses recherches, appliquer l'hypothèse au raisonnement, la réalité lui échappe. C'est seulement dans certaines périodes de l'histoire que nous voyons se produire de brusques oscillations; d'ordinaire, les variations sont presque im-

perceptibles. Comme la consommation des métaux précieux n'est que partielle et qu'elle est souvent très lente, il en résulte que la quantité de métal, que le monde possède, augmente insensiblement chaque jour. Parfois il arrive que de nouveaux courants semblent vouloir brusquement changer le niveau de la surface totale, mais l'équilibre se rétablit aussitôt. Dans la société où nous vivons, il est très difficile qu'il y ait augmentation ou diminution générale de tous les prix : il est des prix qui montent et des prix qui descendent; il est des prix qui oscillent brusquement et des prix qui semblent durables. L'économiste ne peut concevoir le marché économique comme l'on conçoit le système planétaire, où tout astre parcourt le même intervalle dans le même espace de temps.

Comme les besoins de l'humanité sont infinis et changeants, il arrive que, exception faite pour quelques-uns d'entre eux, de première nécessité, la consommation de tous les autres est sujette à de continuels changements. Or, la demande et l'offre de chacun agissent nécessairement sur la formation des prix, bien que ce ne soit pas en raison directe de la quantité de numéraire dont dispose la société. De plus, même sans que le *stock* monétaire d'une nation vienne à s'accroître, il peut y avoir baisse générale des prix, lorsque la production vient à s'accroître pour le plus grand nombre des marchandises, et qu'ainsi la consommation se développe rapidement. C'est un point que nous verrons clairement par la suite, en étudiant l'influence des nouveaux progrès industriels et du développement des moyens de transports sur la formation des prix. Toute variation dans la valeur de la monnaie peut coïncider avec des situations très différentes : 1° la quantité du numéraire et la quantité des marchandises échangées sont restées invariables; 2° le chiffre des échanges a diminué et la quantité de l'instrument circulant a diminué en proportion identique; 3° la quantité du numéraire a augmenté en proportion identique à celle des produits échangés.

Dans la réalité toutefois, les choses n'arrivent pas avec la même simplicité. Bien que cette abstraction économique que nous appelons niveau des prix ait une portée pratique, les prix ne progressent pas comme des armées en marche, en longues files symétriques. Changeants comme le besoin, variables comme le désir, ils s'assujettissent peu volontiers à la discipline du calcul et échappent assez souvent aux plus savantes prévisions. En outre, dans nos sociétés, la quantité de métaux précieux que possède chaque nation n'exerce pas sur les prix l'influence qu'elle exerçait par le passé, quand toute transaction commerciale se terminait par le paiement en espèces métalliques. Non seulement entre les marchés étrangers, mais sur le marché intérieur lui-même, dans les pays les plus avancés, les transactions se font davantage, chaque jour, sans bourse délier. En outre de tous les équivalents de la monnaie, l'immense développement du crédit, sous les formes les plus variées, agit directement ou indirectement sur la formation des prix. Bien plus, c'est justement ce développement énorme des formes représentatives de la monnaie qui, souvent, modifie brusquement le marché des prix, et qui rend aujourd'hui plus vive que jamais la nécessité de trouver un moyen de connaître et de mesurer, avec exactitude, les variations de valeur de la monnaie.

Ce ne sont pas seulement les historiens qui se préoccupent du problème et qui cherchent le moyen d'évaluer les conditions d'existence des sociétés qui nous ont précédés; mais les statisticiens surtout et les hommes d'État s'efforcent de faire en sorte que des classes sociales entières, payées à prix fixe, ne se voient pas tous les jours sujettes à de brusques changements de valeurs. Et même on sent le besoin de régler la situation réciproque des créanciers et des débiteurs, sur la base des mêmes règles, et de les rendre plus justes et moins variables. Depuis plus d'un siècle, le problème intéresse les économistes et attire l'esprit des chercheurs.

Les variations de valeur de toute unité monétaire peuvent être intrinsèques et extrinsèques. Elles sont intrinsèques quand les causes qui font varier les prix dépendent de la quantité du numéraire circulant; elles sont extrinsèques lorsqu'au contraire elles se rattachent aux formes de la production, aux systèmes de transports et d'échanges. En tous cas, elles sont toujours très difficiles à mesurer.

Lowe, dès 1822, et Scrope en 1834, essayaient, par les changements des prix, de calculer les changements de valeur de la monnaie, et cherchaient à publier, à périodes fixes, les statistiques de ces variations. Telles que les concevaient les auteurs, elles auraient servi à corriger les erreurs résultant, dans la pratique, de l'emploi du numéraire comme mesure de la valeur. Le subtil Cournot put encore, en se fondant sur les illusions de ses prédécesseurs, concevoir l'espérance de découvrir une mesure efficace de la valeur dans sa *monnaie de compte*. Cette monnaie invariable, en dépit des changements du coût de production des métaux précieux, modifiant, à chaque variation dans le coût de production, le rapport de l'unité en poids du métal, ou, plus simplement augmentant la quantité du métal contenu dans la monnaie quand elle venait à s'avilir, et la diminuant, inversement, quand elle augmentait de valeur, cette monnaie, disons-nous, paraissait devoir résoudre le problème. Ainsi, de même que nous mesurons les coefficients de dilatation de notre unité de longueur et que nous les corrigeons, nous aurions pu mesurer et corriger les variations de valeur de la monnaie. Toutefois, Cournot lui-même ne tenta point cette épreuve difficile : préciser, pour ainsi dire, les conditions d'existence de la monnaie de compte, preuve qui aurait dû l'arrêter, en présence de la complexité du phénomène. Récemment encore Menger, — qui a d'ailleurs pénétré le fragile fondement de pareils calculs, lesquels se heurtent à des difficultés pratiques insurmontables, — a cependant nourri l'espoir d'une monnaie dont la valeur serait invariable et, par le fait, en dehors de la loi commune. Selon l'économiste

autrichien, on peut arriver à ce résultat en émettant ce genre de monnaie, dans des proportions calculées de façon à neutraliser les causes de variation qui peuvent se produire quant au degré ou quant à la mesure (1).

L'absence de tout élément de calcul ou, tout au moins, la nécessité qui s'impose de calculer d'après des données toutes variables, fait comprendre comment nombre d'économistes en sont venus à considérer ce problème comme insoluble.

II. Méthodes employées pour mesurer la valeur de la monnaie.

42. Les méthodes employées dans ce but sont multiples. La plus ancienne est celle qu'employa Quesnay, et qu'Adam Smith conseilla avec confiance, la méthode à laquelle recoururent Cibrario, J.-B. Say, Garnier et tant d'autres (2). Elle consiste à prendre, comme terme de comparaison, *le blé*, à voir combien, avec une même quantité de métaux précieux, on peut acheter de blé à des époques différentes. Le blé est

1. Cf. Messedaglia, *La moneta e il sistema monetario in generale*, Rome, 1782, p. 8; — Robert Barclay, *The Silver question and the Gold question*, 2e éd. Londres, 1886, p. 46; — C. Balfour Phipson, *The redemption of Labour, or free Labour upon free Land*, Londres, 1889, vol. Ier, pp. 260-261; — A. Philip, *The function of Labour in the Production of Wealth*, Edimbourg, 1890, p. 54; — Jamieson Robert, *Political Economy*, Londres, 1880, pp. 148-153 et 262-291; — Joseph Lowe, *The present state of England*, 2e éd., Londres, 1823; — Poulett Scrope, *Principles of political Economy*, Londres, 1833, et *Political Economy for plain people*, Londres, 1873; — A. Cournot, *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*, ch. II. Cf. L. Walras, *Éléments d'économie politique pure*, 2e éd. Lausanne, 1889, 39e leçon; — L. Menger dans *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, vol. III, au mot *Geld*, p. 739 et suiv., et l'article : *La monnaie mesure de la valeur*, dans la *P. D. E. R.* de février 1892; — Nitti, *La misura delle variazoni di valore della moneta*, dans *R. S.*, 1895.

1. Cf. Nitti, *loc. cit.* — De Foville, dans *E. F.* 18 juin 1894; — T. Rogers, *History of agriculture and prices in England*, t. Ier, p. 245; — Faraglia, *Storia dei prezzi in Napoli*, Naples, 1878, p. 211, etc.

un aliment de première nécessité ; c'est le végétal qui contient le plus d'azote assimilable. Il forme, pour ainsi dire, la transition entre le règne animal et le règne végétal, d'où le nom de chair végétale donnée au gluten. Comme donc il répond à un besoin permanent de la nature humaine, le froment a subi, dans ses prix, de moins grandes variations que celles qu'ont subies généralement les autres marchandises, variables comme les besoins moins essentiels de la vie. Étant donné le manque d'autres procédés plus sûrs, il est logique qu'on ait recours au blé pour mesurer les oscillations, dans le passé, de la valeur des métaux précieux. Mais c'est une méthode trop simple ; d'abord, le prix du blé n'a pas eu, dans le passé, le caractère de stabilité relative qu'il tend à avoir de nos jours ; il était autrefois presque entièrement local ; et puis, dans notre civilisation, le blé a aujourd'hui, pour l'alimentation humaine, une importance de moins en moins considérable. Dans le budget de la plupart des familles, le pain n'absorbe maintenant qu'une minime partie de la dépense totale. Ce n'est que, faute d'une meilleure, qu'on peut recourir à une mesure aussi primitive. Adopter pareillement une seule marchandise, quelle que soit son importance, est chose absurde, aujourd'hui que la consommation est si variée. Abandonnant donc ces systèmes trop simples, les procédés dont les économistes se sont prévalus jusqu'à présent peuvent se réduire à trois types fondamentaux : 1° le système qu'on appelle des *index numbers*, tant pour la forme simple et primitive de ses moyennes arithmétiques que pour la forme plus moderne et meilleure de ses moyennes graduées ; 2° le système qui prend pour base de ses calculs les prix des marchandises importées et exportées ; 3° le système des budgets de famille, ainsi appelé parce que, d'après des variations survenues, à des époques diverses, dans les dépenses d'une famille qui suivait un régime de vie identique, il recherche les modifications du niveau général des prix.

Les *index numbers* (littéralement *nombres indicateurs*) sont

peut-être, en dépit d'une difficulté apparente, le moyen le plus simple — on peut même dire, dans certains cas, le moyen trop simple — pour rechercher les fluctuations du niveau général des prix. Les *index numbers* se forment de la manière suivante : on prend, pendant une série d'années, les prix d'un certain nombre de marchandises réputées les plus importantes, et au prix de chaque marchandise on attribue le nombre 100 pour l'année d'où l'on part (*datum line* = ligne donnée). Les variations des années successives s'expriment par le rapport de tant pour cent. Plus tard s'est introduite l'habitude de réunir en un seul nombre les divers *index numbers* de chaque année et d'en faire la somme. Le total ainsi obtenu (*total index numbers*) sert à faire connaître l'état des prix pour chaque année. Ce procédé plus ou moins correct a été employé par un très grand nombre d'économistes, répandu par le journal *The Economist*, par Sauerbech, par Sötbeer. On comprend que, plus grand est le nombre des marchandises qui servent au calcul, plus grande est la probabilité d'une approximation obtenue avec soin. Ainsi, par exemple, *The Economist* a fait ses calculs sur 22 marchandises, Sauerbech sur 45, Sötbeer sur 114, Denis sur 28 (1).

Sans doute, se contentant d'approximations relatives, la méthode des *index numbers* offre beaucoup d'avantages : elle nous met en état de suivre un mouvement des prix inégal, multiple et variable. Lorsqu'on a indiqué les oscillations de prix de toutes les marchandises avec leurs variations au-dessus ou au-dessous du nombre 100 pris comme point de repère, lorsqu'on a fait la somme de tous ces nombres, cette abstraction que nous appelons niveau général des prix révèle une apparence concrète.

Un moyen meilleur encore pour l'emploi des nombres

1. La bibliographie dans Nitti, *loc. cit. L'Économist* a, comme point de départ (*datum line*), la période 1847-1850 ; — Sötbeer, 1847-1850 ; — Sauerbech, 1867-1877, etc.

indicateurs est celui de Palgrave (1), par lequel on substitue aux moyennes arithmétiques simples les moyennes pondérées. Donner la même importance au blé, à la viande, à la laine, au beurre, au riz, au thé, au café, à l'alcool, etc., est ridicule. C'est une espèce d'union forcée, de suffrage universel appliqué aux marchandises. Aussi a-t-on corrigé le procédé en donnant à chaque marchandise son importance relative : le vote multiple s'est substitué au suffrage universel. Dans les *index numbers* de la statistique anglaise, chaque prix reçoit un coefficient. L'influence des divers prix est donc proportionnelle au mouvement d'affaires plus ou moins considérable dont chaque marchandise est l'objet. Après avoir éliminé trois mentions pour le coton, Inglis Palgrave fait le compte de 19 autres articles de l'*Economist* quant à la quantité et à la valeur vénale, ajoutant à l'importation la production nationale approximative. Sans aucun doute, les *index numbers* qui s'appuient sur les moyennes graduelles sont de beaucoup préférables à ceux qui se basent sur de simples moyennes arithmétiques, puisqu'ils présentent, sinon une grande précision (nous avons déjà vu pour quelles raisons ils ne sauraient le faire), du moins une certitude relative bien supérieure. Malheureusement, leur compilation n'est pas aussi facile et elle ne le sera peut-être pas de longtemps.

Le *total index numbers*, de quelque manière qu'on l'obtienne, a l'avantage de nous mettre en état de juger sommairement les perturbations qui se produisent dans cette abstraction appelée niveau général des prix. Mais les prix ne dépendent pas seulement de la quantité des métaux précieux; il existe bien d'autres causes qui les influencent directement ou indirectement et qui en modifient la for-

1. PALGRAVE, *Third Report on Depression of Trade*, Londres, 1886, appendice B. Cf. EDGEWORTH, *Memoranda on the best methods of ascertaining and measuring variations in the value of the monetary standard.* — Report of the *Bristish Association*, etc., pour 1887, 1888, 1889 et article dans *D. of P. E.*

mation. Ces causes ont parfois un caractère permanent, comme les variations dans le coût de la production et dans le coût de transport des produits; parfois, au contraire, elles n'ont qu'un caractère accidentel et temporaire, comme la presse dans les affaires, leur grande expansion dans les périodes prospères, leur stagnation et leur baisse dans les périodes de crise commerciale. Il peut exister aussi une hausse ou une baisse générale des prix, sans qu'il y ait le moins du monde réduction ou augmentation dans la valeur du même métal.

De plus, il y a une grande différence entre les prix en gros et les prix en détail, et les nombres indicateurs n'expriment approximativement que le mouvement d'une seule série d'entre eux (1).

Pour que les *index numbers* des prix en gros répondent à leur but, il est nécessaire qu'ils soient recueillis sur un grand nombre de marchandises. Nous croyons que ce nombre doit être supérieur à trente, mais il ne peut être inférieur dans aucun cas. Il faut aussi remplacer, autant qu'il est possible, le système des moyennes arithmétiques par celui des moyennes graduées, obtenues en joignant à la production nationale approximative le montant des importations. Aucun des *index numbers* recueillis jusqu'ici ne comporte la précision désirable; aucun peut-être ne le fera jusqu'à ce que la statistique des prix, presque partout encore embryonnaire, soit faite sur des bases différentes de celles qui existent actuellement.

43. Outre ce procédé des *nombres* indicateurs pour mesurer les variations dans la valeur de la monnaie, il en existe deux autres : l'étude des variations des valeurs en douane, et la méthode monographique. Le premier est d'un usage relativement facile, mais son importance et son but sont très limités. Le second, quand il est bien employé, peut

1. De Foville, *Prix* dans le *Dictionnaire d'économie politique*; — Schwieland, dans *R. de E. P.* 1820; — Nitti, *loc. cit.*; — Denis, *La dépression économique et l'histoire des prix*, Bruxelles, 1895, p. 135, etc.

remplacer toutes les autres méthodes et peut-être offrir une plus grande sûreté. Mais les difficultés inhérentes à cette seconde méthode, le peu de probabilité qu'on possède de pouvoir l'employer avec une exactitude absolue, rendent difficile et périlleux un instrument de recherches aussi utile.

C'est en 1858 que Levasseur publia son livre sur la question de l'or (1). A cette même date, le calcul des valeurs en douane fut peut-être employé pour la première fois à l'étude des variations de valeur de la monnaie. Les statistiques de la douane française donnaient alors, pour les importations et les exportations, deux évaluations basées, la première sur les valeurs officielles déterminées en 1827, la seconde sur les valeurs actuelles, fixées chaque année depuis 1848 par la commission des valeurs douanières. Du rapprochement de ces deux évaluations on voyait ressortir la hausse ou la baisse des prix de chaque année, par rapport aux prix de 1827. La méthode a fait fortune et a été employée plus tard même par d'éminents statisticiens.

Sans doute, en faisant abstraction de tout changement à l'intérieur et en ne tenant compte que du commerce international, on peut facilement, sur la base des prix d'exportation et d'importation, mesurer exactement la hausse ou la baisse des prix d'une époque à une autre. Mais le simple fait de ne pas tenir compte de la masse énorme des transactions qui se font à l'intérieur et qui sont partout de beaucoup supérieures à celles qui ont lieu avec l'étranger, enlève à cette méthode la majeure partie de son importance et en réduit grandement l'utilité pratique. Toutefois, la facilité même de son emploi a induit grand nombre de statisticiens à y recourir souvent, mais chacun a cru bon de la modifier de certaine façon pour la perfectionner, et elle a été employée diversement par les statisticiens et les financiers.

1. Levasseur, *La question de l'or*, Paris, 1858. Cf. De Foville, article *Prix*; et Arnauné, *La monnaie, le crédit et le change*, Paris, 1894, p. 26, etc.

Il faut dire cependant que, si cette méthode peut quelquefois s'employer avec avantage, elle n'offre pourtant aucune de ces garanties qui sont indispensables. Son apparente simplicité, — nous pourrions dire : plus que simplicité, — la facilité même d'obtenir sur le champ, grâce à elle, des résultats qui semblent sûrs, a pu la faire adopter longtemps. La critique la plus timide suffit, au contraire, à prouver qu'elle n'a aucune base solide. Si, dans des cas tout particuliers, on peut l'employer utilement, si parfois même il convient de s'en prévaloir, il faut cependant ne lui donner que la valeur qui est la sienne et ne pas recourir à elle avec trop de confiance.

Il existe une troisième méthode, celle des biographies de famille, très utile pour comparer les variations de valeur de la monnaie pendant de longues périodes, alors qu'on ne peut faire usage des *index numbers*; elle est très employée par les historiens. Elle a été mise en œuvre avec grand fruit non seulement par de Foville, mais par l'abbé Hanauer pour l'Alsace, par C. Guyot pour la Lorraine, par le vicomte d'Avenel pour toute la France et, jusqu'à un certain point, par Thorold Rogers pour l'Angleterre (1).

Cette méthode consiste à examiner le budget d'une famille et les parties inégales, nécessairement prélevées pour les diverses catégories de dépenses : alimentation (pain, viande, boisson, etc.), vêtement, logement, chauffage. Puis on recherche ce qu'aurait coûté, dans chacune des deux époques mises en parallèle, un régime identique. La comparaison des moyennes de ces budgets familiaux, moyennes obtenues de cette façon, permet d'évaluer les variations survenues dans le niveau général des prix.

Quand on veut considérer à fond les conditions d'existence dans le passé, et que l'on a ensuite besoin de connaître la valeur de la monnaie à des époques différentes,

1. DE FOVILLE, *op. cit.*; — HANAUER, *Études économiques sur l'Alsace*; — ROGERS, *op. cit.*; — C. GUYOT, *Le Paysan lorrain*, etc.

cette méthode seule peut donner des résultats efficaces. Pour des époques très éloignées il est, en effet, complètement impossible de former des *index numbers*, alors que, pour l'époque présente elle-même, les difficultés sont si nombreuses et si graves. Loin de pouvoir baser nos calculs sur les prix moyens réels, il nous faudrait nous contenter de chiffres arbitraires. Loin de pouvoir obtenir des moyennes graduées, relativement sûres, il nous faudrait attribuer à chaque marchandise une valeur arbitraire. La méthode des budgets familiaux est donc non seulement la seule qui présente des garanties d'exactitude, mais la seule possible quand il s'agit de comparer des périodes assez éloignées.

Dans une œuvre véritablement vaste et puissante sur l'histoire des prix en France, de 1200 à 1800, aussi bien que dans ses autres recherches, le vicomte d'Avenel a voulu, lui aussi, suivre cette méthode comme la plus sûre et la meilleure. Il est facile, écrit-il, quand on possède de nombreux chiffres, de mettre les prix de la vie actuelle en face de ceux d'une époque déterminée. Ce calcul se fonde sur des bases absolument positives pour la masse du peuple, dont la consommation se restreint à un petit nombre d'objets de première nécessité; il se fonde aussi sur des données solides, quand on étudie les classes riches ou aisées, parce que, dans leurs dépenses, s'introduit une part de plus en plus grande d'objets de jouissance ou de luxe. Dans tous ces cas, on prend pour point de départ, à deux époques différentes, un nombre fixe qui représente les recettes, et additionnant la somme des besoins et des jouissances auxquels ce nombre correspond, on en conclut, s'il en représente deux, trois ou quatre fois plus, que le pouvoir d'achat de la monnaie était deux, trois ou quatre fois plus élevé à une époque qu'à une autre. On trouve ainsi pour la classe riche, pour la classe aisée, pour la classe ouvrière, trois pouvoirs d'achat spéciaux, différents, dont chacun doit être cherché à part et qui servent de types.

Pour la France et en partant de données plus récentes, d'Avenel soutient que les revenus peuvent se diviser en trois catégories : les revenus inférieurs à 2.500 francs par famille ou par individu isolé et qui représentent 60 0|0 de la masse totale; les revenus de 2.500 à 7.500 francs et qui en représentent 30 0/0; enfin les reveus supérieurs à 7.500 francs et qui en représentent seulement 10 0/0. Si l'on veut mesurer le degré où en sont les classes aisées en France, de nos jours, comparativement à celles de cent, deux cents, cinq cents ans en arrière ou à peu près, il ne faut donc que multiplier les subdivisons dans chacune de ces trois catégories (1). Les divers *pouvoirs d'achat particuliers* de la monnaie qui s'appliquent à chacune de ces classes et qui, joints ensemble, forment le *pouvoir général* ou *commun* des métaux précieux dans la proportion de 60, 30 et 10 0/0, ne sont eux-mêmes que les moyennes du pouvoir d'achat des sommes qui forment le budget probable de chaque catégorie.

Tout budget familial se divise naturellement en deux parties : les recettes et les dépenses. Les salaires des travailleurs, les gages des domestiques et des petits employés, la valeur de cette partie du produit qui constitue le bénéfice des paysans, lesquels partagent avec le propriétaire le produit du sol qu'ils cultivent, sont les sources, d'ailleurs assez simples, des recettes des masses populaires. Les dépenses ne sont pas moins simples, elles se rapportent d'ordinaire à l'alimentation, au vêtement, au chauffage, à l'éclairage, au logement et — seulement à certaines époques — à quelques formes d'un luxe bien restreint. Les dépenses se multiplient et se compliquent dans la classe aisée; elles deviennent nombreuses, multiples et extrêmement variées dans la classe riche, où les besoins artificiels prennent le dessus et, parmi les dépenses figurent, pour une part très notable, les denrées les plus recherchées, les

1. D'AVENEL, *op. cit.*, vol. I^er^, pp. 10 et suivantes.

meubles et les vêtements de luxe, les chevaux, les voitures, les bijoux, les livres, les voyages et une infinité d'autres choses qui varient d'époque à époque et d'un endroit à un autre.

Comme méthode pour rechercher les changements dans la valeur de la monnaie, à travers des périodes très éloignées, les budgets familiaux présentent sur les autres systèmes des avantages considérables. Avec leur aide, nous pouvons non seulement obtenir une mesure relativement exacte des variations de la valeur la monnaie, mais nous pouvons, qui plus est, évaluer l'influence de ces variations sur les diverses classes sociales; en nous appuyant sur la même méthode, nous réussissons à étendre le champ de nos recherches à des époques lointaines.

Dans l'étude d'ensemble des budgets de famille en vue de rechercher les variations de la valeur de la monnaie, il est nécessaire : 1° de constituer autant de types de budgets que le mode de distribution des richesses le comporte, dans le pays et à la date qu'on a en vue; 2° d'étudier tout d'abord le pouvoir d'achat de la monnaie dans chacune des classes de la population et seulement après en avoir étudié le pouvoir général commun; 3° d'attribuer à chaque budget une valeur proportionnelle au nombre de la population soumise au régime de vie qu'on étudie dans les divers budgets.

Arrivés à ce point, nous devons pourtant déclarer qu'il n'existe aucune mesure véritablement exacte des variations de valeur de la monnaie, et que le problème est peut-être insoluble, sinon en théorie, du moins en pratique. Les analyses, les moyennes, les synthèses n'ont que la valeur très mince d'une approximation relative. Quand nous savons les prix de chaque article à des époques et dans des endroits déterminés, nous pouvons tout au plus déterminer ce que coûtera en plus ou en moins chaque *quantité*, ou la vie d'une famille. C'est une erreur de croire à l'existence d'un changement exactement mesurable, dans le prix

de la totalité des biens, sur des marchés divers et à des époques diverses, puisqu'il n'existe aucune mesure des variations extrinsèques de la monnaie. Les variations de prix sont difficilement uniformes, soit en quantité soit en direction; toute explication que l'on tente de donner ne répond donc guère souvent à la réalité. Dire si un changement de prix doit être attribué à la valeur intrinsèque de la monnaie, ou à celle de marchandises données, ou, comme il arrive souvent, à toutes les deux, ne peut se faire à l'aide des méthodes employées, lesquelles, comme Menger le dit bien, ne donnent guère qu'une médiocre probabilité et souvent ne donnent rien (1). A la base des méthodes mises en œuvre, a écrit Menger, on trouve une confusion de problèmes : leurs calculs sont d'un intérêt incontestable pour déterminer, autant qu'il est possible, le mouvement de la valeur extrinsèque du numéraire; mais, quant à celui de sa valeur intrinsèque, le problème le plus important de l'économie politique de nos jours ne nous apprend rien.

La valeur de chacune des méthodes en usage se borne donc à la possibilité d'étudier les variations de la valeur extrinsèque de la monnaie; la qualité de chacune d'elles repose proprement sur la question de savoir jusqu'à quel point elle a atteint son but.

III. Si l'on peut mesurer la richesse d'une nation à des époques différentes, et de diverses nations à la même époque.

44. Ce problème intéresse pareillement l'économie publique, la statistique et les finances; sa solution a, pour les hommes d'État, une grande valeur. C'est, en effet, la seule connaissance du degré de richesse d'une nation qui peut servir de guide assuré dans la politique financière. Il faut cependant reconnaître que, si de grands progrès ont été réalisés en cette matière, les obstacles ne sont pas encore tous vaincus et que les procédés suivis ne sont pas du tout rassurants.

1. MENGER, *art. cit.*

S'il s'agissait d'indiquer la richesse privée d'un seul individu ou d'une famille, le procédé ne serait point difficile. On pourrait indiquer métriquement la quantité de richesses : tant d'hectares de terrain, tels objets et en tel nombre, ou encore, on pourrait indiquer leur valeur à l'aide d'un multiple de l'unité de valeur, choisie préalablement, et dire qu'un individu possède 100.000 ou 200.000 francs. Mais bien différent est le cas d'un groupe d'individus dont certains considèrent une chose comme étant une richesse et d'autres non, parce que les situations et les besoins sont divers ; plus différent encore est le cas de groupes d'individus qui ont des besoins différents et une consommation différente.

On considère maintenant comme richesses bien des choses qui auparavant ne l'étaient pas ; inversement, bien des objets que l'on considérait auparavant comme richesses n'ont plus aujourd'hui ce caractère : l'utilité qu'on leur attribuait a diminué. Avec le temps des besoins disparaissent, qui existaient autrefois, et, à leur tour, apparaissent des besoins qui n'existaient pas auparavant. Parmi les richesses d'une nation figuraient, il y a un siècle, des richesses qui, maintenant, ou ne sont plus connues, ou ne s'emploient plus, et tout autant d'autres figurent à présent dans ce nombre, qui tout d'abord étaient complètement ignorées. Même dans les comparaisons actuelles, on peut difficilement éviter des erreurs d'appréciation. Supposons qu'une contrée ait reçu de la nature un vaste réseau de cours d'eau navigables ; qu'une autre, au contraire, dépense un milliard pour creuser des canaux qui, néanmoins, remplissent beaucoup moins bien que les cours d'eau du cas précédent le rôle de voies d'eau et de moyens d'irrigation. Il en est de même pour les patrimoines des particuliers. Si nous devons compter comme richesse, en Angleterre, la quantité de houille nécessaire au chauffage, dans un pays où la dépense pour le chauffage est, pour ainsi dire, nulle, comme à Naples, le critérium d'après lequel nous devrons nous guider, sera différent. L'utilité de tout parallèle suppose au moins une

identité relative de conditions naturelles et de besoins.

Maintenant qu'il s'agit d'évaluer la richesse d'un groupe d'individus et d'une nation entière, à une date déterminée, le seul critérium pratique que l'on puisse suivre, c'est de considérer comme richesses ce qu'une partie de la société considère comme tel et d'y comprendre généralement tout ce qui constitue matière d'échange. Par le fait, non seulement les biens directs, mais les biens d'outillage (chemins de fer, canaux, routes, ouvriers, etc.) sont compris dans le calcul, lorsqu'on veut connaître la richesse d'un pays déterminé.

Mais la plus grande difficulté consiste toujours à établir des rapprochements entre groupes d'hommes différents. Un pays qui creuse à grands frais des canaux dont un autre peut se passer, puisqu'il possède d'excellents cours d'eau navigables, est peut-être, par suite même de la difficulté naturelle, dans des conditions plus avantageuses. Or, comment peut-on comprendre dans ses richesses les dépenses survenues pour la construction de ses canaux? La situation des pays chauds ou tempérés, en comparaison avec les pays froids, n'est-elle pas différente, puisque, pendant que les premiers ont des biens gratuits, les seconds ont des richesses à titre onéreux? Quand il existe des groupes sociaux ayant des conditions analogues et le même état de civilisation, le rapprochement qu'on établit entre eux est donc bien plus avantageux que lorsqu'il s'agit de groupes et d'états de civilisation différents. Bien différent est le cas où l'on compare le présent avec le passé, puisque de nombreux besoins ont fait leur apparition, que beaucoup d'autres sont disparus et que les conditions d'existence sont modifiées (1).

Et il n'est pas moins difficile d'indiquer et de mesurer les richesses de sociétés différentes : il n'y a, en effet, aucun avantage à les énumérer simplement ou à les indiquer par

1. PANTALEONI, *Principi di economia pura*, 2e éd., Florence, 1894, pp. 145 et suivantes.

nombre et quantité (tant de champs, tant de maisons, etc.), et il est très difficile de faire le compte de toutes choses sur la base de leur valeur d'échange. Le calcul se complique d'autres difficultés. En somme, pour l'établissement de ces sortes de parallèles, il faut indiquer les richesses à l'aide de leur valeur d'échange, c'est-à-dire leur trouver une unité de valeur commune. Et maintenant, puisque toutes les richesses ont changé de valeur et que la monnaie a changé comme les autres et même plus, il faut pouvoir calculer le coefficient de variation de la valeur de la monnaie. Tous ceux qui l'ont essayé savent combien ce calcul est difficile.

De toute façon, il s'agit d'un des problèmes les plus complexes de l'économie sociale; bien que les résultats obtenus jusqu'à présent soient avantageux, ils sont cependant assez rares.

IV. Des méthodes suivies pour calculer la richesse d'une nation.

45. Selon la dénomination communément en usage, on doit distinguer entre la richesse publique, la richesse privée, la richesse nationale.

La *richesse publique* comprend les biens qui constituent le patrimoine de l'État et des localités, et les biens du domaine public, comme les routes, les canaux, les fortifications, etc. En d'autres termes, la *richesse publique* est celle possédée par l'État et par les entités du droit administratif. La *richesse privée* est constituée par la somme des patrimoines privés appartenant à des personnes physiques ou juridiques de droit privé, comme les sociétés commerciales de nature quelconque, les syndicats agricoles, etc. La *richesse nationale* est constituée par l'ensemble de la richesse publique et de la richesse privée.

Il est évident que l'estimation des biens communs, c'est-à-dire le calcul de la richesse publique de chaque nation, ne

peut se faire qu'à l'aide des mêmes règles qui ont servi à estimer les richesses privées. Là même où il existe des lois qui déclarent inaliénable tout ou partie de la propriété collective, les biens qui la constituent peuvent toujours s'évaluer d'après la base de leur coût de production, sinon toujours d'après celle de leur valeur d'échange. Mais de quelle façon peut se mesurer la richesse privée d'une nation? et à l'aide de quels procédés? Le procédé le plus en usage est celui employé par de Foville, le bien connu et exact statisticien français (1).

Tous les ans il se produit des successions pour cause de décès ou des donation entre vifs. Ainsi, toutes les richesses possédées par les particuliers passent, en un certain nombre d'années, par l'impôt de succession, et les personnes qui possèdent les propriétés privées se renouvellent. Tout ce que nous possédons, du premier au dernier jour de la vie, sera exproprié par la mort; quand la *garde montante*, comme chantent les soldats dans Carmen, remplacera la *garde descendante*, il faudra partir les mains vides, comme nous sommes venus au monde. On a calculé que l'intervalle entre deux générations est, en France, de trente-cinq ans. Si l'on tient compte non seulement des successions, mais aussi des donations entre vifs, des constitutions de dot et des avantages faits par les pères à leurs enfants, avantages qui sont des successions anticipées, on aura les bases du calcul.

Supposons que les transmissions s'élèvent à peu près (c'est le cas en France) à 6 ou 7 milliards par an; il suffira de multiplier ce nombre par la durée moyenne d'une génération pour avoir le montant des richesses privées. Sans entrer dans les détails de ce calcul, on peut dire que cette méthode est la plus sûre et aussi celle qui est le plus en usage. Si la vie moyenne, dans un pays, est de 35 ans et si les biens transmis par suc-

1. DE FOVILLE, *La France économique*, pp. 504 et suiv. et articles dans l'*E. F.* de 1878, de 1879, de 1881, de 1882 et de 1890; conférence *La fortune de la France*, 14 mars 1885.

cession ou donation sont d'un milliard en moyenne tous les deux ans, on peut soutenir que le total de la richesse privée est de 35 milliards à peu près.

Naturellement, il faut procéder, dans ces calculs, avec la plus grande attention et encore ne compter que sur des résultats approximatifs. La vie moyenne est différente de pays à pays, elle est différente pour les deux sexes, elle est plus longue aujourd'hui que par le passé. D'autre part, dans les pays où les impôts sont trop lourds, les héritiers cherchent le plus possible à diminuer la valeur des biens héréditaires; surtout, les titres au porteur s'évanouissent; s'évanouissent encore, en outre des titres au porteur, les successions infimes, les dons faits *brevi manu*, etc. Plus les impôts de succession sont lourds, plus grande est la tendance à les esquiver. Mais cela ne suffit pas. Si avisés que soient les agents du fisc, ils sont dans l'impossibilité d'avoir l'œil ouvert sur tout; les omissions et les dissimulations sont fréquentes en tout pays. En Italie, la Direction générale des Domaines suppose qu'un quart des biens transmis échappe à l'impôt de succession. En d'autres pays, les proportions sont parfois moindres, mais toujours importantes. Il est à noter également qu'il faudrait connaître, bien plutôt que la vie moyenne, la survivance moyenne des héritiers, après la mort de ceux dont ils héritent, et cette donnée peut s'obtenir très approximativement. En France, on calcule que la survivance est de 36 ans, mais De Foville l'a réduite à 35.

Il y a ensuite une *méthode directe* d'évaluation qui a été employée par Léon Say, par Neymarck et par d'autres spécialistes. Elle consiste à calculer directement la valeur des biens mobiliers et des biens immobiliers, en prenant principalement comme base le rôle des impositions et appliquant ensuite au revenu qui en résulte un taux de capitalisation.

C'est à peu de chose près ce qu'a fait Giffen pour l'Angleterre (1).

1. Giffen, *Essays in Finance*, Londres, 1882, p. 169. Sur les pro-

En Angleterre existe, comme on le sait, l'*income-tax*, qui forme un impôt général auquel n'échappe aucune forme de revenus. Et, comme l'impôt est minime et n'atteint en aucun cas le chiffre excessif qui, en d'autres pays, pousse les contribuables à cacher la vérité et à dissimuler la quotité réelle de leurs revenus; comme les énonciations, en fait, répondent généralement à la réalité, on peut ici plus qu'ailleurs se baser sur les déclarations des contribuables. Dans l'*income-tax*, les revenus se divisent, d'après leur nature originelle, en revenus fonciers, divisés à leur tour en maisons et terrains — revenus mobiliers qui comprennent les revenus industriels, personnels dérivant d'effets publics, etc. Giffen leur applique un coefficient spécial de capitalisation, en tenant compte de la nature et spécialement de la durée du revenu. Se basant sur ces règles, R. Giffen a supputé, en 1874, la somme des valeurs existant en Angleterre à 8 milliards et demi de livres sterling, c'est-à-dire 212 milliards et demi de lire italiennes. En 1885, en s'appuyant sur la même méthode, il a trouvé que la richesse anglaise valait 10 millions de livres sterlings, ou 250 milliards de lires, en sorte que l'augmentation de la richesse nationale, en Angleterre, aurait été, en dix ans, de 3.750 millions de francs par an.

Ce sont là les deux principales méthodes mises en œuvre; il est difficile qu'une méthode meilleure que la première puisse, en quelque façon que ce soit, être employée. Malgré

cédés statistiques et sur les recherches faites pour calculer la richesse et le taux de capitalisation des principaux pays, cf. entre beaucoup d'auteurs, Bodio, *Di alcuni indici misuratori della richezza privata in Italia*, Rome, 1891; — Nitti, dans *Atti del R. Istituto d'Incoraggiamento di Napoli*, de 1899; — la *Correspondance relating to the budgets of various countries*, Londres, 1877 (*Cobden Club*); — Leroy-Beaulieu, *Traité*, vol. II, p. 142; — Sotbeer, *Umfang und Vertheilung des Volkseinkommens*, etc., Leipzig, 1879; — Neumann Spallart, *Ueberssichten Veltwirtschaft*, Stuttgard, 1886, n° II; — Engel, dans *B. I. S.* 1887; — Turquan, *Évaluation de la fortune privée en France*, dans la *R. d'E. P.* de 1900, etc., etc.

toutes ses imperfections, c'est une méthode puissante d'approximation; elle fait grand honneur à l'éminent statisticien qui, le premier, l'a mise en œuvre.

V. Le revenu national et la capitalisation annuelle de chaque pays.

46. S'il est d'une grande importance, pour l'économie publique, pour les finances, et pour la politique générale, de connaître la richesse privée d'un pays, il n'est pas d'une moindre importance de calculer le revenu national et la capitalisation annuelle de chaque pays. En somme, la connaissance seule du revenu annuel d'une nation nous met en état d'évaluer le fardeau des impôts. Supposons que les citoyens d'un pays donnent à l'État et aux pouvoirs locaux 2 milliards par an; le cas sera bien différent si le revenu de tous les citoyens est de 4, de 10 ou de 40 milliards. Dans le premier cas, les citoyens donneront 50 pour cent, dans le second 20 pour cent, dans le troisième seulement 5 pour cent de leurs revenus, pour les besoins collectifs. Pareillement, connaître la *capitalisation*, c'est-à-dire l'épargne annuel de chaque pays, c'est-à-dire la différence entre la production et la consommation, n'est pas moins important. Si un pays n'épargne que 500 millions par an, ce sera un acte de folie financière que de jeter, en une seule fois, sur le marché, un emprunt d'un milliard.

Le revenu annuel d'une année consiste dans l'ensemble des revenus individuels, c'est-à-dire dans le total des recettes dont disposent les citoyens d'un État. Il est évident que si les recettes brutes d'un commerçant sont de 20.000 francs et que si, après avoir payé les salaires de ses ouvriers, ses fermages, etc., il ne fait qu'un bénéfice net de 50.000 francs, c'est sur ce bénéfice qu'il faut établir le calcul; de même, si un cultivateur consomme lui-même avec sa famille le blé et les denrées agricoles qu'il

a produits, il n'y a aucune raison de ne point lui attribuer de revenu, il faut, au contraire, lui en assigner un, égal à la valeur des produits qu'il a consommés. Si l'on ne suivait point ces règles d'un bon raisonnement, on augmenterait ou on diminuerait à tort et à travers le revenu d'une nation entière. Puisque les impôts frappent sur toutes les formes de revenus, on peut, en tenant compte des différences dans leur assiette, calculer le montant de toute la masse des revenus nationaux. Il est bien entendu qu'il faut corriger et compléter les données de l'impôt. En Italie, en Russie, en Autriche, par exemple, où les impôts sont très lourds, il peut être admis sans peine que l'assiette établie par les lois ne s'applique que dans certaines limites. Ces supputations ne sont pas nouvelles, surtout pour la France et pour l'Angleterre, où il en existe d'anciennes formes, sinon de bien exactes.

Mais ce qu'il faut principalement avoir présent à l'esprit, c'est la somme de capitalisation, chaque année, pour chaque nation, c'est-à-dire son épargne annuelle. C'est cet élément seul qui fournit le moyen de voir si un pays progresse ou non dans la voie de la richesse, et si la charge de l'impôt est telle qu'elle fasse obstacle à la formation de nouvelles richesses. L'épargne d'une nation est un des principaux facteurs de sa prospérité : elle permet d'accroître l'activité des industries existantes et de stimuler les industries nouvelles.

Une nation peut capitaliser de plusieurs manières : 1° en consacrant ses richesses nouvelles à accroître les industries anciennes, ou à en établir de nouvelles; comme si, une année, un pays améliore ses terres, plante des bois, fait surgir de nouveaux travaux pour des centaines de millions; cela signifie que la richesse nationale s'est accrue d'une somme égale, comparativement à l'année précédente; 2° en consacrant les activités personnelles et les richesses à la formation de biens durables, au lieu de consommer les richesses produites; quand, par exemple, il construit un chemin de

fer ou un port qui ne seront achevés que vingt ans après; 3° enfin, simplement en épargnant et en amassant des biens, en prévision de l'accroissement de leur utilité. Épargner, pour un individu, c'est simplement s'abstenir de consommer les richesses dont il a la disponibilité. L'épargne de toute une nation doit être considérée autrement que celle de chaque individu en particulier. Un individu peut constituer son épargne en argent et ne faire aucunement usage de cet argent; il peut mal l'employer, quand il se décide à l'employer. De la même manière, étant donné les règles de la statistique, nous ne pouvons dire si un individu agira de façon ou d'autre sous la pression d'une même cause. Mais une foule d'individus se présente sous un tout autre aspect : elle offre une régularité bien plus grande. Or, tous ceux qui épargnent simplement, ne font que capitaliser pour une nation; ils favorisent, en définitive, la formation de toutes les entreprises. Et soit qu'ils prêtent, plus tard, à d'autres pays (comme font la France, la Belgique, l'Angleterre), soit que, sur le champ ou postérieurement, ils emploient, à l'intérieur même de la nation, les richesses épargnées, l'épargne de la nation se confond avec le placement; elle est elle-même une forme de capitalisation (1).

47. Quand on parle de la *capitalisation* d'un pays, on donne souvent à ce mot un sens bien plus étendu : celui de renonciation à un bien présent ou prochain pour en avoir un beaucoup plus considérable. Mais, en réalité, si l'on prend la capitalisation dans ce sens, aucun calcul n'est

1. Les progrès de la production peuvent agir diversement. Les hommes, par leur moyen, peuvent : 1° *capitaliser*, en épargnant une partie des richesses produites pour les consacrer, par la suite, à la production; 2° *augmenter leur nombre*, pour avoir dans la suite un plus grand nombre de producteurs. Ce fait arrive dans les pays primitifs, grâce à une grande natalité; dans les pays riches, grâce à une plus longue durée de la vie; 3° *accroître leur consommation*; 4° *diminuer leur travail*. Il existe des types de sociétés où prévaut plus ou moins fortement chacune de ces tendances ou plusieurs d'entre elles.

possible; la conception elle-même ne répond à aucun critère de nature économique. La construction d'une pyramide ou la création d'un grand musée sont choses excellentes, puisqu'entre toutes les plus grandes jouissances de l'esprit sont celles qui dérivent de la beauté; mais on ne peut dire que ce soit là accroître le patrimoine d'une nation. Il est, sans doute, convenable de restreindre l'idée de capitalisation à ce qu'elle est réellement : une création d'instruments de production. Autant croît le nombre de ces derniers, autant augmente le capital national. Le meilleur moyen pour connaître la capitalisation annuelle d'un pays est de voir combien y sont nées de nouvelles industries, de combien les anciennes s'y sont accrues, quels perfectionnements ont été apportés à l'agriculture, quels nouveaux placements on y a faits, etc.

En général, la capitalisation différente de chaque pays dépend de causes multiples. La première de toutes, c'est l'esprit d'économie plus ou moins profond chez les différents peuples : *cæteris paribus*, comme diraient les mathématiciens, les Allemands ont, plus que leurs voisins, une tendance à capitaliser, un plus grand esprit de frugalité. Renoncer à des biens présents en vue de plus grands biens futurs, cela dépend d'un état d'âme particulier et d'une éducation spéciale de l'esprit. De même qu'il est des hommes qui pensent à l'avenir plus qu'au présent, de même il y a des peuples qui travaillent surtout à augmenter leurs revenus. Il y a des peuples qui accumulent des richesses, d'autres qui tendent à capitaliser leurs revenus sous forme d'hommes (1). Un second facteur de capitalisation est dans la productivité des emplois ouverts aux capitaux privés; cette productivité dépend, avant tout, du plus ou moins grand besoin qu'on en a, et aussi de toutes les circonstances politiques et sociales : état de la sécurité, législation, système d'impôts, etc. Dans les pays nouveaux et peu

1. Sur l'importance des capitaux personnels, cf. PARETO, *op. cit.*, vol. I.

peuplés, le progrès de la capitalisation est, d'ordinaire, plus rapide que dans les vieux pays à population dense. Enfin, ce qui contribue énergiquement à déterminer la mesure de la capitalisation annuelle, dans chaque pays, c'est le degré même de richesse auquel ce pays est parvenu. Si les premiers stades sont difficiles à parcourir, les stades suivants sont toujours plus faciles. Si la première capitalisation paraît pénible, la difficulté diminue peu à peu. Capitaliser semble plus facile en France qu'en Italie, plus facile en Italie qu'en Espagne.

On peut dire très bien que la capitalisation est encore rare, qu'on ne capitalise jamais assez, — pas même dans les pays les plus riches, — pour les besoins croissants de la production et de la consommation.

VIII

La richesse des particuliers et la charge des contribuables dans les pays modernes.

48. Les procédés de statistique pour évaluer la richesse particulière dans chaque pays sont, comme nous l'avons vu, extrêmement compliqués. Et aussi, pour les raisons énoncées ci-dessus, les parallèles entre tel pays et tel autre s'appuient sur des bases fragiles, la situation des pays que l'on compare étant différente, différents aussi étant leurs besoins, de même qu'il est nécessaire, pour certains d'entre eux, de consacrer de grandes sommes de richesses à se procurer des biens que d'autres pays possèdent à titre gratuit.

Les supputations que nous rapporterons ici ont donc une importance toute relative, car les modes d'évaluation

ne sont pas toujours identiques, et beaucoup manquent des conditions qui peuvent rendre la comparaison digne d'attention. Néanmoins, il vaut la peine de les rapporter puisque, malgré des erreurs inévitables, cette comparaison est chose avantageuse.

Certes, si les gouvernements mettaient plus de soin à recueillir les données qui se réfèrent au total de la richesse privée, on arriverait facilement à des résultats qui se recommanderaient davantage à l'attention. Le gouvernement des États-Unis fait tous les dix ans, en même temps que le recensement de la population, celui des ressources, des valeurs et des richesses du pays. D'après le *census* de 1890, la richesse des États-Unis pouvait être évaluée à environ 1.000 dollars (5.200 lires ou francs) par habitant, tandis qu'elle était de 870 dollars en 1880, de 780 en 1870 et de 514 en 1860. La richesse de tous les citoyens des États-Unis, selon le *superintendant* du recensement américain, pouvait en 1890, être évaluée à 65 milliards de dollars, en 1900, à 94 milliards.

Voici, d'après les calculs les plus récents, le montant probable de la richesse dans certains États de l'Europe :

			Années	En milliards de francs.
			—	—
Angleterre,	selon la	Trésorerie	1886	235
—	—	Giffen	1894	291
France,	—	de Foville.	1888	200
—	—	Turquan	1898	214
Prusse,	—	Sotbeer	1893	85
Autriche,	—	Inama-Sternegg . .	1892	61
Hongrie;	—	— . . .	1892	23
Belgique,	—	Graux	1893	34
Hollande,	—	Boissevain.	1892	22
Suède,	—	Falbeck.	1891	9
—	—	—	1898	12
Danemark,	—	Falbe Hausen . . .	1890	7
Grèce,	—	Skiadan	1890	5
Italie,	—	Pantaleoni	1889	54

Les données font défaut pour l'Allemagne entière, où pourtant l'accroissement de la richesse pour les vingt dernières années a été presque vertigineux ; elles manquent pour la Russie, où de très nombreuses données sont difficiles à relever.

On peut, sans peine, admettre que le chiffre de 54 milliards pour l'Italie est, maintenant, au-dessous de la vérité, aussi bien à cause des omissions et dissimulations — généralement plus grandes qu'ailleurs — de valeurs transmises par héritage que pour d'autres raisons encore. Ce fait, entre autres, est remarquable, qu'au réveil de l'industrie dans le Piémont, dans la Lombardie et dans la Ligurie, pendant les quinze dernières années, correspond un remarquable réveil de l'agriculture qui s'étend largement dans l'Emilie et dans la Vénétie. Or, cette rénovation agricole échappe presque tout à fait aux calculs des agents des contributions. Si, à l'aide de certains indices, on corrige les données sur les successions par celles qui concernent la capitalisation, par des recherches directes sur l'épargne, sur l'augmentation de la production agricole, etc., on arrive à cette conclusion que la richesse de l'Italie n'est pas inférieure à 65 milliards, chiffre trop petit sans doute pour un pays de près de 33 millions d'âmes. Mais la tendance au progrès est manifeste et impossible à nier (1).

La richesse particulière que possèdent les citoyens est une partie de la richesse nationale. L'État et les localités possèdent, eux aussi, une masse de *richesse publique*, en partie féconde, en partie inféconde, composée du domaine du fisc

1. En 1900-1901, le total des valeurs transmises a été de 1.238.412.142, qui, majoré de 25 0/0 pour les déclarations manquantes, c'est-à-dire de 309.603.035, fait 1.548.015.777. En multipliant ce chiffre par 36, c'est-à-dire par la durée d'une génération, on aurait 55.728.746.372. Mais, en réalité, la richesse privée est sans doute supérieure de beaucoup à ce chiffre, auquel échappent toutes les améliorations agraires et une grande partie des industries nouvelles implantées dans le pays par la génération actuelle.

et du domaine public. En comparant les chiffres de la richesse privée avec ceux des impôts, il faut donc en distinguer les recettes domaniales, dérivant de la richesse publique et non des économies privées.

On ne peut, comme on l'a déjà dit, supputer le poids des impôts d'après les chiffres d'imposition de chacun des habitants; il faut calculer d'après le rapport entre la richesse moyenne de chacun et l'impôt. Lorsqu'on dit qu'un Français paie plus de contributions qu'un Italien parce qu'il verse une somme plus considérable, on dit quelque chose qui n'est pas vrai : il faut voir quelle est la richesse moyenne d'un Français, et quelle est celle d'un Italien. Or, en matière d'impôts, il n'y a ni maxima, ni minima. Le maximum de l'impôt est ou devrait logiquement être atteint, lorsqu'étant arrivé à la limite la plus reculée de la pression contributive, l'impôt commence à arrêter la production et la consommation et, par conséquent, à rendre moins. Mais nombre de pays dépassent encore cette limite maxima, au grand désavantage de leur avenir.

Pour se rendre compte du fardeau des impôts dans chaque pays, on peut recourir à des méthodes différentes : 1° ou comparer la masse totale des impôts au montant total de la richesse particulière; 2° ou prendre le revenu moyen annuel de la nation et le mettre en face du montant total des impôts; 3° ou comparer la richesse moyenne par habitant à la moyenne des impôts; et ce n'est là qu'une application de la première méthode. D'ordinaire, c'est la seconde méthode que l'on préfère.

Mais combien les calculs sont difficiles! D'abord, les moyens dont la statistique dispose actuellement sont, comme nous l'avons vu, très restreints en ce qui touche le calcul de la richesse privée totale et plus encore celui du montant du revenu annuel d'une population déterminée; et puis, lors même qu'on réussirait dans le premier calcul, il serait très difficile de préciser l'autre terme. Certains États, comme la Prusse, tirent de leur domaine une bonne

partie de leurs recettes; d'autres, comme l'Angleterre, n'ont pour ainsi dire pas de domaine fiscal. Certains ont de grandes industries productives de revenus : télégraphes, chemins de fer, téléphones, etc.; dans d'autres, les chemins de fer, les télégraphes, les téléphones, etc., sont dans les mains de sociétés privées. Plutôt que de comparer le montant de la richesse privée avec la masse des impôts, il est plus avantageux et aussi plus facile de comparer le revenu annuel de chaque nation avec le mon tant des recettes publiques de l'État et des collectivités. Ainsi, si l'on suppute que le revenu annuel de tous les citoyens vaille 10 milliards, et si les impôts et taxes de toute nature payées par les contribuables sont de 2 milliards, on peut soutenir que les citoyens versent 20 0/0 de leurs recettes.

On a fait de nombreux calculs sur le montant des revenus de tous les citoyens dans les divers États de l'Europe. Des évaluations approximatives font monter le revenu de la Grande-Bretagne à 33 milliards (1), de l'Allemagne à 28, de la France à 25, de l'Italie à 10, etc. Le Département du travail, à Washington, a aussi publié quelques-unes de ces recherches; mais il ne s'agit que d'approximations très relatives et qui ne sont d'aucune autorité pour des comparaisons exactes.

49. Leroy-Beaulieu, à qui nous laissons la responsabilité entière de ses calculs, distingue, en Europe : 1° les pays à *impôts légers*, c'est-à-dire ceux où les contribuables paient à l'État et aux localités 5 ou 6 0/0 de leurs revenus. La

1. Pour la Grande-Bretagne il existe de nombreuses supputations. Nous donnons ici quelques-unes des plus récentes. On a calculé le revenu de la manière suivante :

Sir Louis Mallet, *K. C. S. I.* 1883-84,
National Income and taxation, en millions sterling. . . . 1.289
Prof. Leone Levi, *The Times*, 13 janvier 1885, en millions sterling. 1.274
Prof. A Marschall, *Essays on Finance*,
Vol. II, pp. 460, 472, année 1886, en millions sterling . . . 1.270
Prof. A. L. Bowley, 1891, *I. R. SS.*
Vol. VIII, p. 248, en millions sterling 1.611

Belgique surtout a des impôts légers puisque, sur un revenu; annuel de 4 à 4 milliards et demi de francs, elle ne paie à l'État et aux administrations locales que 6 ou 6 1/2 0/0; 2° les pays à *impôts modérés* où, sur leurs revenus, les citoyens paient à l'État et aux pouvoirs locaux de 7 à 8 0/0. Les 33 milliards de francs que, d'après Leroy-Beaulieu, l'Angleterre produit annuellement sont précisément soumis à ce chiffre d'impôts; 3° les pays à *impôts lourds*, comme la France, à qui Leroy-Beaulieu attribue un revenu annuel de 30 à 32 milliards et où les citoyens paient à peu près 11 0/0. Mais puisque le revenu probable a diminué, ce chiffre n'est peut-être pas loin de 15 p. 0/0 (1). On peut joindre à cette catégorie celle des pays à *impôts très lourds*. Il ne semble pas que le revenu annuel de l'Italie ait jamais atteint 10 milliards. Or, l'État, les provinces et les communes prennent aux contribuables bien plus de 2 milliards, c'est-à-dire environ 20 0/0. Dans cette catégorie entre, plus encore que l'Italie, la Russie, et, sans doute, y entre également, parmi les grands États de l'Europe, l'Autriche-Hongrie.

Ces rapprochements de chiffres, qui ont un caractère d'approximation éloignée, n'expriment que *grosso modo* la situation existante; ils expriment peut-être mieux que des relations certaines, des constatations approximatives. Mais, quand on dit que, dans une nation qui possède un revenu de 10 milliards, les citoyens en paient 2, il faut, pour établir le premier chiffre, opérer un grand nombre de calculs; et quand on a réussi à obtenir des résultats, on doit, nous l'avons dit, toujours en douter, si l'on n'a atteint, grâce à de nouvelles preuves, une exactitude suffisante.

De là vient que certains auteurs préfèrent suivre un procédé beaucoup plus simple, qui permette de voir quelle part prélève l'impôt sur les diverses classes sociales. On prend, dans différentes classes de la société qui ont des revenus

1. Leroy-Beaulieu, *Traité*, vol. I. Cf. Pareto, *op. cit.*, § 988-989.

différents, divers types de familles. Supposons, par exemple, 4 familles qui aient 20.000, 7.000, 3.000 et 1.000 francs de revenu ; voyez quelle partie de leurs recettes l'État et les localités prélèvent comme impôts. Leroy-Beaulieu, s'appuyant sur ce procédé, a supputé que, sur une famille d'ouvriers parisiens de 3 personnes, l'impôt prélevait 10,80 0/0 du revenu ; sur une famille de 80.000 francs de revenu, dont une moitié en biens immobiliers, et l'autre moitié en deux parts égales : fonds publics et valeurs mobilières diverses, l'impôt prélevait 17 0/0 pour l'État, les départements et les communes. En France encore, M. Beauvin-Grenier a présenté, en 1895, à la *Société de statistique*, un calcul relatif à sa famille : avec un revenu annuel de 20.000 francs pour 9 personnes, la famille payait 23 0/0. Il existe, pour nombre de pays, des calculs de ce genre ; quand ils sont faits avec une exactitude rigoureuse, ils ne manquent pas d'intérêt ; le malheur est qu'on doit souvent douter de cette exactitude.

Nous avons déjà vu qu'une donnée fort intéressante est celle relative à la capitalisation, dans les divers pays. C'est par ce seul moyen qu'on peut voir de combien augmente la richesse et si elle augmente plus ou moins que le chiffre de la population. En somme, si la quotité d'accroissement annuel est de 10 sur 1.000 pour une population, et si sa richesse augmente en proportion de 1 0/0 (si, par exemple, un pays, chez lequel la richesse privée monte à 50 milliards, épargne à peine un demi-milliard), alors, population et richesse augmentent de la même manière. Or, étant donné la multiplication des besoins qui caractérisent la vie moderne, un pays de cette espèce sera véritablement en état d'équilibre instable. Ce qu'il faut désirer, c'est que la richesse augmente plus rapidement que la population et non point le contraire. Bodio et d'autres ont calculé, il y a quelque dix ans, que la *capitalisation annuelle* de l'Italie était d'à peu près 500 millions. On peut soutenir qu'aujourd'hui la capitalisation est de

800 millions à un milliard. Il se peut que ces chiffres paraissent énormes (1). Mais, si l'on songe qu'il y a dix ans la capitalisation de l'Angleterre était évaluée à 3 milliards et demi, celle de la Prusse à 2 (les proportions sont sans doute changées maintenant); si l'on songe qu'en Italie la population croît rapidement, c'est-à-dire qu'en tenant compte de l'émigration, elle augmente de 7 par 1.000; si l'on se rappelle tout cela, et surtout l'acuité des besoins nouveaux et les habitudes nouvelles, alors on verra combien la richesse croît lentement, trop lentement peut-être. Heureusement, au cours de ces dernières années s'est manifestée une plus grande activité; la capitalisation tend actuellement à monter plus vite que par le passé (2).

Mais d'autres pays ont progressé et progressent beaucoup plus rapidement; leur progrès est d'autant plus remarquable qu'ils sont créanciers de l'étranger et tendent à le devenir de plus en plus. Ainsi, l'Allemagne, l'Angleterre et la France font partie désormais des grands pays créanciers de l'Europe. Inversement, il existe nombre de pays débiteurs. Outre l'Espagne, le Portugal et les pays orientaux à finances avariées, en Europe, la Russie, l'Autriche, la Hongrie, l'Italie elles-mêmes sont des pays débiteurs : elles importent des capitaux plutôt qu'elles n'en exportent. L'Italie, toutefois, tend de plus en plus à diminuer sa dette à l'étranger, plutôt qu'à l'accroître.

Comme nous l'avons déjà fait observer, dans notre parallèle du fardeau de l'impôt chez les divers pays, puisque les institutions politiques et administratives sont différentes, il faut voir ce que versent les contribuables *à toutes les entités collectives* et non seulement à l'État : que les

1. Bodio, *op. cit.*

2. La meilleure manière de voir le développement de la richesse dans un pays, est de mettre en ligne la quotité annuelle d'accroissement de la population et le montant de la capitalisation annuelle. Toutefois, les pays qui ont une forte natalité augmentent leur capital humain; leur puissance de développement est difficile à mesurer.

dépenses en vue de l'instruction soient faites par l'État ou par les communes, c'est chose qui ne modifie rien. D'autre part, dans les États à régime fédéral, il faut tenir compte, non seulement des dépenses de la confédération, mais de celles de chaque État. Les dépenses des localités représentent, en Angleterre, presque la moitié de toutes les dépenses collectives, tandis qu'en Italie elles ne représentent que le cinquième environ, et en France encore moins. De tout ce que nous avons dit jusqu'ici, il résulte donc que les faciles comparaisons de chiffres dont on abuse sont plus erronées à mesure que l'évidence apparaît plus grande. Quiconque connaît les éléments de la technique statistique sait que rien n'offre plus de difficulté que de dresser des comparaisons en matière de dépenses et en matière d'impôt. Il faut non seulement la plus grande prudence, mais la connaissance exacte de deux budgets, pour pouvoir les comparer. Autrement, cette comparaison n'est plus qu'un exercice stérile.

IX

Les dépenses et les recettes publiques.

50. L'étude des dépenses publiques, des recettes publiques et des phénomènes qui dérivent du prélèvement et de l'usage d'une partie de la richesse nationale, constitue le domaine des recherches financières.

Beaucoup d'écrivains financiers se refusent à traiter ce sujet des dépenses publiques, parce qu'il intéresse, croient-ils, la politique et non la finance. Les dépenses publiques, nous disent-ils, dépendent surtout du régime politique et des conditions sociales et économiques de chaque pays. La science financière se bornerait, en ce cas, à étudier les

recettes publiques dans leur action économique. En réalité, la science financière ne peut examiner l'un des phénomènes indépendamment de l'autre, puisque l'acquisition et l'usage des richesses matérielles nécessaires à la vie et au développement des collectivités constituent deux faits qui dépendent l'un de l'autre. Les grands financiers ont toujours aperçu ces rapports de dépendance. Certaines dépenses peuvent influer utilement sur le développement des recettes : ainsi, par exemple, certains travaux publics peuvent avoir pour conséquence le développement des recettes. Il existe des recettes que l'on ne peut fixer sans un précédent développement des dépenses (1).

Les fins que se propose l'activité de l'État sont, jusqu'à un certain point, la cause des dépenses publiques, et ce sont les appréciations des citoyens sur leur utilité qui en déterminent les limites; mais ces dernières reposent bien davantage sur le développement de la richesse, sur le régime politique et sur le mode d'organisation de chaque peuple. Dès son époque, A. Smith avait fort bien compris la nature et le caractère des dépenses publiques. Éloigné des exagérations de ses disciples, non seulement il ne concevait point une société bien ordonnée sans l'existence d'un gouvernement, mais il croyait que, en outre du suprême devoir d'assurer la sûreté au dedans et au dehors, il devait se proposer comme fin la prospérité et la culture des citoyens. Adam Smith conseillait au gouvernement de s'occuper non seulement de travaux publics et d'hygiène générale, mais aussi d'éducation et d'instruction (2).

On a cru longtemps que la prodigalité dans les dépenses publiques était, à son tour, une cause de richesse pour la

1. Dans sa fameuse lettre au roi Louis XVI, Turgot résumait son programme financier en trois phrases : *point de banqueroute, point d'augmentation d'impôts, point d'emprunts.* C'est évidemment là un programme dans lequel les dépenses et les recettes sont étroitement liées entre elles; il en est toujours ainsi dans la réalité.

2. A. Smith, *Wealth of nations*, liv. V.

nation (1). Maintenant encore, les parlementaires montrent une grande facilité à voter des dépenses nouvelles, et il ne manque pas de gens pour exalter la prodigalité comme étant le système le plus capable de rendre les partis politiques populaires.

En réalité, il ne faut point considérer les dépenses publiques d'un autre œil que les dépenses privées. Elles répondent à des besoins permanents, inhérents à la vie sociale; on doit les juger d'après leur degré d'utilité. S'il était démontré que beaucoup de services publics peuvent être mieux régis par l'industrie privée et avec plus de profit pour la collectivité, les dépenses faites pour eux ne seraient pas justifiables. Au contraire, si l'État assume des services que l'industrie privée ne peut pas rendre, ou qu'elle ne peut rendre qu'avec une perte de richesses ou avec désavantage, les dépenses faites pour eux sont justifiées par la convenance sociale.

51. Pour bien évaluer l'ampleur et l'importance des dépenses publiques et pour se faire une idée exacte de leur influence sur l'économie générale du pays, il faut avoir bien présent à l'esprit à quels objets elles se rapportent; en d'autres termes, on doit considérer pour quels buts elles sont employées. Un pays, dans lequel une certaine somme de dé-

1. Dans une lettre au cardinal de Noailles, Mme de Maintenon raconte qu'un jour, exhortant le roi à faire des aumônes plus considérables, Louis XIV lui répondit : *Un roi fait l'aumône en dépensant beaucoup.* J. B. Say remarque, non sans raison (*Traité*, liv. III ch. VI) : *mot précieux et terrible* qui montre comment la ruine peut être réduite en principes. Les esprits mêmes les plus profonds du XVIIIe siècle n'ont pas échappé à ces erreurs : jusqu'à Galiani, toujours très spirituel, qui affirmait, à propos des grandes dépenses de la Cour de Naples : *quidquid delirant reges*, c'est de l'argent qui se dépense. Voltaire, parlant des dépenses folles de Louis XV, a dit qu'elles ne grevaient pas l'État, qu'elles servaient à *faire circuler l'argent dans le royaume.* Ces erreurs, — la ruine réduite en principes, comme le dit Say, — ont déterminé la réaction qui a si longtemps prévalu, selon laquelle il fallait considérer les dépenses publiques comme un phénomène de consommation, parfois comme une perte sèche pour la nation.

penses se fait en vue des choses militaires, est dans une toute autre condition que celui qui dépense la même somme en vue de la civilisation et de la culture générale.

La défense de la liberté et de l'indépendance est, sans doute, la défense des deux biens suprêmes, et ici aucun sacrifice n'est de trop. Mais une nation, qui sacrifie à sa défense la majeure partie de ses ressources, n'est pas dans une situation très différente de celle d'un individu, qui vit entouré de sauvages et qui doit employer toutes ses énergies pour se défendre contre eux. A celui-là il ne sera permis de progresser ni en richesse, ni en intelligence, sinon dans une mesure très restreinte. Sans doute, quand il s'agit de grandes agglomérations d'hommes, le cas est beaucoup moins grave, puisque, très souvent, à de grands sacrifices pour la défense correspondent des conditions de sûreté intérieure et de tranquillité qui sont les premiers éléments de développement.

Les dépenses publiques prennent des formes très variées (1).

Quant à leur *forme*, elles peuvent être *en nature* ou *en argent* : les premières prévalaient dans le passé, alors que l'État payait fréquemment ses fonctionnaires et ses soldats avec des marchandises, des denrées ou des concessions de terres. Dans l'économie monétaire des États modernes, les dépenses publiques se soldent presque toujours en argent.

Quant au *temps* dans lequel elles ont lieu, à leur durée et à leur continuité, les dépenses sont *ordinaires* et *extraordinaires*. Les dépenses ordinaires sont celles qui répondent à des besoins continus et se renouvellent à chaque exercice financier; les dépenses extraordinaires sont celles qui répondent à des besoins accidentels et variables. Les dépenses pour la justice, pour l'instruction, pour l'armée sont, en général, des dépenses ordinaires; au contraire, celles pour un nouveau fusil, pour la construction d'un chemin de fer,

1. Cf. Pantaleoni, dans la *Rassegna Italiana*, 1883.

ou pour l'exécution d'un nouveau cadastre sont des dépenses extraordinaires.

Puisque l'on soutient qu'il faut toujours pourvoir aux dépenses ordinaires par des recettes ordinaires (impôts, taxes, revenus du domaine) et qu'on peut pourvoir aux dépenses extraordinaires par des recettes extraordinaires (aliénation de biens domaniaux ou augmentation de la dette), on se demande si les dépenses pour la construction de chemins de fer, qui sont sans doute des dépenses extraordinaires, doivent se faire en contractant de nouvelles dettes. C'est un problème de politique financière que l'on résout suivant les circonstances. Mais les dettes sont si dangereuses que c'est une bonne règle de politique financière que de suffire même aux dépenses extraordinaires à l'aide des recettes ordinaires, sauf l'exception de travaux sûrement producteurs de bénéfices, et d'une partie des dettes de guerre. Il est, en effet, évident que, si l'exploitation d'une ligne ferrée produit une valeur industrielle égale ou supérieure aux dépenses de construction ; si elle produit un revenu égal ou supérieur aux intérêts qu'aurait produit le capital emprunté pour la construction de la ligne, la dette n'est dangereuse en aucune façon. A un certain point de vue, c'est comme si on avait constitué une société par actions en vue de la construction d'un chemin de fer : l'État a émis les titres de cette dette de la même manière qu'un banquier aurait émis des titres industriels. Le malheur, c'est que, dans la pratique, on abuse des dettes — et le crédit seul rend possibles de plus grands abus — pour construire beaucoup de chemins de fer, souvent trop, qui ont un caractère non pas industriel, mais simplement militaire, stratégique ou franchement électoral.

En ce qui regarde leurs *effets économiques*, les dépenses publiques peuvent être *productives* ou *improductives* : les premières accroissent le patrimoine de l'État, ou les capacités des particuliers ; les dernières n'agissent ni dans un sens ni dans l'autre ; elles produisent une utilité

capable de faire compensation aux richesses consommées (1). L'expression : dépenses improductives, ne veut pas dire du tout : dépenses inutiles ; il existe des bénéfices moraux qui se traduisent aujourd'hui ou demain par des bénéfices économiques ; il existe des guerres qui excitent les énergies d'une nation plus que n'importe quel progrès industriel.

On distingue encore, en ce qui touche leur *nature*, les *dépenses réelles* des *dépenses d'exploitation*. Les dépenses réelles sont celles véritablement faites pour les services publics, en vue de la satisfaction des besoins collectifs. Les dépenses d'exploitation sont celles déterminées par le *recouvrement* des produits de l'exercice ou de l'*administration* des biens de l'État et par l'exploitation de ses industries. Lorsque l'on met des budgets en parallèle, nous en avons déjà prévenu le lecteur, il faut séparer avec grand soin les dépenses *réelles* des autres, surtout des dépenses industrielles. Certains pays ont un domaine industriel très puissant, d'autres n'en ont point, ou n'en ont qu'un très limité. Entrent donc dans les dépenses d'exploitation celles qui incombent à l'acquisition des matières premières, aux monopoles dépendant de l'État ; d'où une très grave erreur, par exemple, si l'on compare les dépenses d'exploitation de l'État italien et celles de l'État prussien. Ce parallèle ne prouve rien : il faut tenir compte, entre autres choses, qu'en Italie, comme nous l'avons déjà fait observer, l'État exerce le monopole du tabac, qui, en Prusse, constitue une industrie privée, et qu'en Prusse, l'État exploite les chemins de fer, qui, en Italie, sont exploités par de grandes compagnies privées. La comparaison des dépenses d'exploitation de deux pays n'a donc souvent aucune signification : bien plus importantes sont les comparaisons relatives aux dépenses de *perception*, c'est-à-dire aux dépenses faites pour faire payer chaque impôt ou chaque taxe. Les finances sont

1. L. Cossa, *Finanz.*, p. 28.

d'autant mieux ordonnées, d'autant mieux appliquées que ce genre de dépenses est moins considérable. En général, plus les impôts sont vexatoires, plus le recouvrement en est coûteux ; les contribuables tendant à échapper le plus possible aux impôts trop lourds (1).

En ce qui concerne les divers *usages* auxquels elles sont destinées, les dépenses se divisent en trois grandes catégories : 1° *dépenses constitutionnelles*. Elles renferment généralement a liste civile ou dotation du chef de l'État, les dotations des Chambres, les traitements des ministres et les dépenses de la dette publique auxquelles on suppose que l'État ne peut se soustraire sans manquer à un engagement constitutionnel ; 2° *les dépenses militaires*, c'est-à-dire de défense et de sûreté extérieure (Ministères de la guerre et de la marine, sauf, dans le budget italien, ce qui touche l'arme des carabiniers (gendarmes) et la marine marchande) ; 3° *les dépenses faites en vue de la justice, de la civilisation et du bien-être* (travaux publics, agriculture, commerce, instruction, services publics, etc). Cette troisième catégorie de dépenses est la plus productive et la plus intéressante.

Lorsqu'on veut évaluer, dans presque tous les pays, l'efficacité des dépenses publiques et l'influence qu'elles exercent, il faut tenir compte de la place respective des trois catégories énumérées ci-dessus. Or, il en est des États comme des individus. Si les besoins élémentaires de l'existence ne sont point satisfaits, on ne pense à rien autre chose. Les premières richesses disponibles sont précisément destinées à la satisfaction des besoins les plus essentiels.

On connaît les quatre lois d'Engel en matière d'alimentation. Les dépenses d'alimentation sont d'autant plus

1. Au temps de Sully, sur 150 millions qui formaient, en France, le produit brut des impôts, 30 seulement entraient dans les caisses de l'État. Au temps de Necker, les dépenses de perception s'élevaient à 11 0/0 du produit total; en 1836, elles étaient tombées à 7,4 0/0; aujourd'hui, elles représentent un chiffre beaucoup moindre.

grandes que les budgets familiaux sont plus petits. Dans certaines classes, les dépenses de subsistance absorbent une très grande partie du revenu. Suivant Engel, l'examen des budgets de famille nous révèle ceci : 1° la proportion des dépenses de nourriture croît en progression géométrique et en raison inverse du bien-être ; en d'autres termes, moins le revenu est élevé, et plus hauts proportionnellement sont les frais de subsistance ; 2° les dépenses d'habillement prennent et conservent une proportion sensiblement constante dans l'ensemble ; 3° les dépenses de logement, de chauffage et d'éclairage comportent une proportion presque invariable, quel que soit le revenu ; 4° enfin, plus s'accroît le revenu et plus augmente la proportion des dépenses diverses, qui expriment le degré de bien-être (1). — La première loi surtout est complètement d'accord avec la réalité. Or, de même que les dépenses de nourriture absorbent presque tout le revenu des pauvres, de même les dépenses fondamentales pour la défense absorbent la plus grande partie du revenu des États. Ainsi, la vie de l'humanité, considérée dans ses principaux groupements politiques, ne semble pas avoir atteint encore un niveau élevé ; la majeure partie des richesses fournies par les citoyens est absorbée par les dépenses que réclament la sûreté intérieure et extérieure et en général la défense. Ainsi, les plus pauvres familles emploient la presque totalité de leurs recettes pour suffire aux besoins de leur vie animale ou à leur défense contre le milieu ambiant ; il ne leur reste que bien peu pour le développement de leur corps et de leur esprit.

52. Les recettes et les dépenses publiques sont, nous l'avons vu, dans un rapport de dépendance réciproque.

Tandis que la masse du revenu national et les rapports de distribution de la richesse déterminent le montant des recettes, leur forme et leur répartition, les dépenses su-

1. Cf. Nitti, *L'alimentazione e la forza di lavoro dei popoli*, dans *R. S.* 1894.

bissent assez fortement l'influence du régime politique et social de chaque pays. Nous avons vu que, de même qu'il y a des dépenses ordinaires et extraordinaires, il y a aussi des *recettes ordinaires* et *extraordinaires*. Certaines recettes se renouvellent périodiquement, d'autres n'ont pas naturellement de caractère périodique, sauf par occasion ; tout au moins, elles ne se renouvellent pas régulièrement. Des formes plus éventuelles que celles d'aujourd'hui prévalaient généralement autrefois, dans l'acquisition par l'État des biens nécessaires à son fonctionnement. En matière de dépenses publiques, il est bien difficile de dresser des classifications exactes (1). Il est encore plus difficile de trouver, dans l'histoire des institutions financières du passé, des systèmes qui se rapprochent des nôtres. Les institutions politiques, les différentes institutions économiques ont déterminé à leur tour différentes institutions financières.

Puisque l'État et les collectivités, pour atteindre les divers buts qui dérivent de leur origine et de leurs fondements historiques, ont besoin de richesses matérielles, ils ont également, nous l'avons déjà dit, différentes manières de se les procurer. Il y a des prestations obligatoires, ou des contributions en argent, sous forme *volontaire* ou *par contrat*, ou *par contrainte*. Dans les sociétés passées, le système des *donativa* était fréquent. La tradition et la coutume donnaient cependant quelquefois à ces sortes de prestations un caractère peu volontaire. Les offres volontaires (quand elles étaient véritablement telles) n'étaient un fait possible que dans les petites organisations que menaçait le

1. Sur ce sujet et en vue d'un plus grand développement, on peut lire utilement : Ricca Salerno, *Le entrate ordinarie dello Stato*, dans le *Manuel de droit administratif* d'Orlando ; — Wagner, *op. cit.*, vol. I ; — E. Sax, *op. cit.* ; — Seligman, *The classification of public revenues*, dans les *Essays on Taxation*, New-York, 1895, pp. 265-304 ; — Stein, *op. cit.*, vol. I, pp. 350 et suivantes ; — Bastable, *Public finance*, pp. 155 et suivantes ; — Carl G. Plehn, *Classification of public revenues* dans *Political Science quarterly* de mars 1897 ; — Graziani, dans G. de E., février 1893.

plus souvent un péril commun ; maintenant, elles n'ont presque plus d'importance. Les recettes qui provenaient de contrats, comme ceux que fait l'État avec les citoyens pour la dette publique, ont à leur tour une importance limitée, puisque ce sont des recettes extraordinaires, au fardeau desquelles il faut pourvoir à l'aide de recettes ordinaires. Celles-ci proviennent maintenant, pour la plus petite partie, des biens que possède l'État ; pour la plus grande, des impositions. Les besoins collectifs s'étant accrus rapidement et déterminant l'usage de masses considérables de richesses, et le système contractuel ne suffisant plus, on a peu à peu marché vers la forme coactive actuelle. Tandis qu'en général, dans les anciens États, les recettes provenaient, en majeure partie, des biens domaniaux, des mines et des contributions indirectes sur divers genres de consommation, surtout sur celles venant de l'étranger, dans les États modernes ce sont les impôts et les taxes qui forment la base des budgets.

Les droits régaliens formaient, dans les anciens États, des sources notables de recettes. Qu'étaient-ils ? D'après un vieil auteur, la chose est très difficile à dire : *regaliæ vero quæ sunt vix definiri potest.* Au moyen âge, c'étaient généralement les droits financiers que l'on croyait dériver de l'exercice de la souveraineté. Ils comprenaient souvent des droits de toute nature, qui se rapportaient au pouvoir judiciaire, à la police, à la défense ou à la protection. C'étaient assez souvent de véritables impôts, sous figure de recettes domaniales. Parmi les droits régaliens du moyen âge figuraient certaines prestations, obligatoires envers le prince, dans des cas fixés ; les biens sans maître, dévolus à la couronne, les compensations et rétributions pour des services rendus directement par l'État, et enfin beaucoup de monopoles, de propriétés et d'industries diverses. Plus tard, par droits régaliens on entendit uniquement l'ensemble de ceux des dernières catégories ; les principaux d'entre eux furent : la frappe des monnaies, les

postes, etc., dont l'importance grandit de plus en plus eu égard à celle des droits régaliens de nature foncière. Les droits régaliens, dont la nature et les limites sont difficiles à préciser, subirent une transformation continuelle et incessante (1).

Dans les États modernes, les prestations personnelles ont presque complètement disparu. Et même, dans la majeure partie des États de l'Europe, il n'y a presque plus trace de la très nombreuse série de prestations qui formaient, dans le passé, la base des finances. Si on en retranche la levée militaire, qui impose aux citoyens, sans compensation, pour le but suprême de la sûreté et de la défense, la nécessité de prêter leur travail à l'armée, il n'y a presque plus trace de services personnels forcés (2). Le devoir de faire partie du jury, qui, dans le plus grand nombre des cas, est rétribué, se réduit à une obligation peu onéreuse et qui ne concerne que bien peu de citoyens. Dans tous ces cas, l'État pourvoit, de toute façon, à l'entretien des personnes et leur donne les moyens de vivre.

L'obligation d'assumer gratuitement certains services

1. Roscher distingue quatre formes principales de droits régaliens au moyen âge : *Finanz*, pp. 71 et suivantes; mais ces formes étaient très différentes. Jean Bodin, un des plus profonds théoriciens politiques du commencement des temps modernes, dans son ouvrage *Les six livres de la République*, fait dériver de sept sources les recettes publiques : 1° ex agris publicis; 2° ex hostium spoliis; 3° ex amicorum largitionibus; 4° ex sociorum vectigalibus ac tributis; 5° ex earum rerum vectigalibus, quæ aut inveniuntur aut ex vehuntur; 6° ex mercatura; 7° ex subditorum tributis. — Aujourd'hui, on ne tire que fort peu *ex agris publicis*, puisque, dans les pays très peuplés principalement, le domaine foncier est en diminution. Dans une société civile, on ne peut prétendre tirer *ex hostium spoliis* aucune source de recettes. *Ex amicorum largitionibus*, il n'y a plus à y songer. Et de même, si vous retranchez les impôts et les taxes, les autres recettes ordinaires ont une importance minime. De toutes façons, la classification de Bodin nous révèle tout le système politique et financier d'un temps désormais fini.

2. Pour les chemins communaux obligatoires, il reste encore, dans la législation italienne, un devoir de prestation. Mais, en réalité, la chose est de peu d'importance, pratiquement parlant.

publics. — obligation qui constitue, en si grande partie, l'autonomie locale en Angleterre, — n'est point un fardeau véritable à notre époque; elle est d'ailleurs limitée à bien peu de chose. Les travaux publics conservent encore quelques traces de prestations personnelles obligatoires, mais leur importance est devenue très mince.

53. On peut dire que, de nos jours, les budgets modernes sont fondés, non seulement d'une manière dominante, mais presque exclusivement, sur des recettes de droit public, comme les impôts et les taxes. Les grands monopoles de l'État sont eux-mêmes fort différents, au total, des vieux *droits régaliens*. Quand ils ne sont pas établis pour des motifs de sécurité ou d'ordre (frappe des monnaies, postes, télégraphes, etc), ce sont de vrais impôts indirects, comme les monopoles du sel, du tabac, de l'alcool, etc.

Les recettes publiques peuvent se classer, soit d'après le compte que l'on tient de leur développement historique et juridique, soit d'après le droit positif en vigueur, soit d'après les rapports financiers qui viennent à se manifester; enfin, et c'est là le point de vue le plus intéressant, d'après leur nature économique.

Les recettes ordinaires ne diffèrent pas, en substance, des recettes extraordinaires; grâce à elles, on emploie une partie de la richesse nationale à la satisfaction des besoins collectifs. Les *recettes ordinaires* proviennent du domaine public ou privé et des contributions périodiques des citoyens, à quelque titre que ce soit. Les *recettes extraordinaires* proviennent, au contraire, de la diminution, sous n'importe quelle forme, du patrimoine collectif (ventes de biens nationaux, dettes) ou d'une augmentation temporaire des impôts existants. Leur fonction, toute différente, est donc nettement indiquée.

Les recettes ordinaires, soit par nature, soit par disposition légale, se renouvellent périodiquement dans chaque exercice financier : les recettes extraordinaires n'ont pas ce caractère de régularité et ne se présentent pas avec une

périodicité constante. Mais il arrive que ces dernières, elles aussi, par la loi des gros nombres et par ce fait qu'il s'agit, en général, de grandes collectivités humaines, tendent parfois à prendre les caractéristiques des précédentes. De là, avec une exagération évidente, certain auteur a cru bon d'ajouter aux deux autres une troisième catégorie, celle des recettes *ultra-extraordinaires*, et, de même, celle des dépenses *ultra-extraordinaires* (1).

Les recettes ordinaires peuvent être originelles ou dérivées. Sont *originelles*, celles qui proviennent de biens patrimoniaux ou de droit privé. Sont *dérivées*, ou de droit public, celles qui comprennent les droits nommés *spéciaux* (taxes amendes pécuniaires), tout aussi bien que les *généraux* (impôts).

Les recettes extraordinaires sont : 1° l'emploi des fonds du trésor de l'État surtout du trésor de guerre, qui existe encore dans certain pays; 2° l'augmentation temporaire des impositions existantes, par exemple, une contribution de guerre; 3° l'aliénation du domaine fiscal; 4° une déclaration de cours forcé; 5° enfin, la plus importante entre toutes : l'emprunt.

Dans la pratique financière, on distingue, dans presque tous les budgets, les *recettes effectives* et les *recettes non effectives*. Un impôt foncier est une recette effective; en effet, il procure à l'État une recette, sans modifier en rien la situation patrimoniale de celui-ci. L'augmentation d'une dette est une recette non effective, puisqu'elle laisse une trace passive dans le patrimoine de l'État et n'est autre chose que le résultat d'une dépréciation survenue dans sa situation patrimoniale.

Parmi les recettes ordinaires, il y en a donc de droit privé, comme celles qui proviennent du patrimoine; de droit

1. Ces classifications servent souvent, dans les assemblées législatives, à adoucir la rigueur des prévisions financières, qui, autrement, paraîtraient excessives.

quasi privé, comme les contributions fournies par les entreprises industrielles de l'État; de droit public, comme les taxes et les impôts. Dans les budgets modernes, ce sont les recettes de droit public qui l'emportent, surtout les impôts.

Levés tout d'abord comme recettes supplémentaires ou subsidiaires des grosses recettes domaniales, les impôts sont devenus ensuite de plus en plus importants. Ils servent aujourd'hui de fondement aux budgets modernes, bien que le domaine tende à regagner cette importance qu'il paraissait avoir définitivement perdue.

Les taxes et les impôts ont une fonction très différente. La *taxe* est corrélative à des services publics spéciaux; l'*impôt*, à des services publics généraux. Il existe des services publics, ayant surtout un caractère politique, dont il n'est pas possible d'apprécier exactement les avantages qu'en tirent individuellement les citoyens. Ces services sont tels qu'on ne peut, ici, évaluer les actes de l'État. Ce sont, par exemple, la sûreté intérieure et extérieure, dont on ne peut dire combien elle est utile à chacun. Or, à ces besoins politiques, on pourvoit toujours par des impôts, puisqu'il s'agit d'une fonction indivisible de l'État; mais il y a des services publics, ceux surtout qui ont un caractère social, pour lesquels l'État ne diffère pas essentiellement d'une entreprise particulière. Il est alors rétribué proportionnellement à la consommation usuelle du service qu'il rend. On recourt donc à la taxe. Un homme, possédant un revenu de 1000 francs, paie un impôt, nous pouvons le supposer, lorsqu'il donne à l'État 5 0/0 sur ses revenus, sans qu'il y ait désignation particulière des fins auxquelles son impôt doit servir. L'État l'emploiera pour ses fins politiques; il en fera l'usage qu'il croira le meilleur. Au contraire, celui qui réclame une instruction particulière et paie pour l'Université, supposons 300 francs par an, celui-là paie une taxe. L'emploi des impôts et des taxes n'est pas indifférent; on ne peut user des uns ou des autres pour les mêmes

fins, comme nous aurons occasion de le dire plus longuement dans la suite.

X

La répartition de la richesse et les modes d'imposition.

54. Les citoyens de chaque pays doivent fournir, chaque année, pour l'existence de l'État et des collectivités, des masses énormes de richesse : tout individu, même pauvre, supporte un sacrifice dont lui-même ne se rend pas compte, par l'effet des impôts indirects. Il faut maintenant rechercher avec soin les règles qui président à ce prélèvement. D'où les États modernes, qui ont de si grandes dépenses, tirent-ils leurs recettes? Quel est le processus de l'impôt? Comment agit-il?

Mais, avant d'entreprendre l'étude des recettes publiques, il sera bon d'envisager une question préliminaire qui a une importance décisive, nous pouvons le dire. C'est une opinion commune que les finances publiques doivent, non seulement pourvoir à la satisfaction des besoins collectifs, mais encore influer utilement sur la distribution de la richesse. Ceux même qui nient ce second point reconnaissent qu'en réalité les formes actuelles d'imposition finissent, très souvent, par agir dans ce sens. En même temps que ces idées, la conviction s'est développée généralement que, dans les sociétés modernes, la richesse s'est en général concentrée et que les impôts doivent frapper de préférence les revenus. L'élévation des classes populaires et leur participation à la vie publique n'ont pas peu contribué à répandre ces idées, souvent à les exagérer. On dis-

cute très souvent, dans les parlements, sur l'immoralité des impôts indirects et aussi sur la nécessité de les abolir ou, tout au moins, de les réduire au minimum ; de faire reposer les recettes publiques sur un grand impôt direct. C'est ainsi que, dans le public, se répand de plus en plus cette idée, qu'il suffit de frapper les gros revenus pour pourvoir aux exigences croissantes des dépenses publiques.

Or, au contraire, quand nous examinons la distribution des richesses de près, à l'aide de tous les moyens que la statistique financière met à notre disposition, il paraît évident que les revenus importants sont partout en petit nombre, et que chacune des sociétés, où varient grandement les procédés de production et où le total de la richesse privée est très différent, nous semble soumise aux mêmes modes de répartition. Il semble encore ressortir de l'examen de toutes les statistiques financières que, non seulement il n'y a pas tendance à la concentration des richesses, comme beaucoup l'ont prétendu jusqu'ici, mais qu'on ne peut plus parler honnêtement des fameux progrès du capitalisme, progrès par lesquels les riches tendent à devenir toujours plus riches et les pauvres toujours plus pauvres. Au contraire, on remarque une tendance toujours croissante des classes inférieures à s'élever; il est prouvé que, dans les sociétés modernes, la masse du revenu national ne va qu'en très petite partie vers les classes riches.

Un écrivain italien, Pareto, dans son *Cours d'économie politique*, a considéré la répartition de la richesse dans les sociétés modernes; la comparant, dans la limite des recherches que nous pouvons faire, à celle de l'antiquité et du moyen âge, il a été frappé d'un fait singulier : la répartition des revenus lui semble suivre une même tendance. Même dans des conditions différentes de civilisation et de développement économique, il a toujours observé que le nombre des propriétaires diminue avec l'augmentation du revenu, et il voit la répartition de la richesse suivre une courbe identique. Représentée graphiquement, la réparti-

tion, dans les divers pays, produit, écrit-il, la même impression que si l'on dessinait sur le papier un certain nombre de cristaux d'une même substance chimique. Il y a de gros cristaux, il y en a de petits et de moyens, mais ils ont tous la même forme. Comme l'auteur lui-même a dû le reconnaître, les données fournies n'ont, pour le passé, qu'une valeur très relative. Les gens qui nous ont laissé des notes sur le Pérou dans le cours du XVIII[e] siècle, ou encore sur la distribution des richesses au moyen âge, ne méritent peut-être pas une grande confiance. Au contraire, les données que nous possédons actuellement sur la répartition de la richesse dans les sociétés contemporaines, méritent d'être prises en sérieuse considération. Pareto soutient que les données relatives aux sociétés d'aujourd'hui nous mettent aussi en état d'affirmer que les revenus suivent une même courbe, qui ne peut être déterminée par les conditions économiques, puisqu'elle est la même dans des pays où celles-ci sont très différentes, comme l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie, etc. (1).

D'après les recherches de Pareto, si l'on porte les logarithmes du taux des revenus (x) et du nombre de ces mêmes revenus (y) sur deux axes rectangulaires, la courbe qu'on obtient et qui diffère très peu d'une ligne droite a pour équation, sous sa forme la plus simple $N\frac{A}{x^{\alpha}}$, dont les constantes A et α peuvent être obtenues par l'insertion des logarithmes de N (2).

1. PARETO, *Cours*, § 965, affirme de là : « Il n'est donc pas vrai que, dans les circonstances actuelles, l'inégalité des fortunes aille en augmentant; toutes les déductions qu'on a voulu tirer de cette proposition erronée tombent dans le néant ».

2. V. PARETO nous donne une table des valeurs α pour divers lieux et divers temps. Ce ne sera pas perdre nos peines que d'en rapporter ici quelques-unes :

	α
Angleterre (1843).	1,50
Id. (1879-80).	1,35

La pyramide sociale dont on parle souvent — dont les riches représenteraient le sommet et les pauvres la base — est, d'après Pareto, une image assez peu précise, mais qui ne s'éloigne pas beaucoup de la réalité.

Or, sans entrer dans l'examen de cette hypothèse de Pareto qui ne manque pas d'audace, mais qui, pour se faire accepter, demanderait à être accompagnée de faits et d'observations dont elle manque complètement, on peut bien dire que ce qui surprend, dans l'examen des statistiques d'aujourd'hui, c'est que la répartition de la richesse se présente presque partout sous la même forme, ou, du moins, avec des variations bien moindres qu'on ne le croit à première vue. Jusqu'à ces dernières années, personne n'osait douter d'une tendance à la concentration de la richesse. Léon XIII reconnaissait, dans sa fameuse encyclique *Rerum novarum*, qu'il y avait *divitiarum in exiguo numero affluentia, in multitudine inopia.* A Londres existe un proverbe, selon lequel l'accumulation des richesses est la ruine des gens (1); à force de s'accroître, va-t-on toujours répétant, les richesses se concentrent. Jusqu'à ces dernières années, personne ne semblait douter de cette prétendue augmentation du nombre des prolétaires, toujours invoquée, depuis Marx, par les écrivains socialistes, pour le soutien de leur thèse.

Prusse (1852)	1,89
Id. (1894)	1,60
Saxe (1886)	1,51
Quelques villes italiennes (1881) . . .	1,45
Augsbourg (1471)	1,43
Paris (loyers)	1,57
Bâle (1887)	1,24

Cette coïncidence fait croire à Pareto que le phénomène peut dépendre de quelque chose d'inhérent à la nature humaine. En fait, elle se rencontre dans les conditions les plus opposées d'organisation politique et sociale, de culture et de richesse. Cf. PARETO, *Cours*, liv. III, ch. I.

1. C. BOOTH, *Life and labour of the people in London*, vol. IX, p. 64.

Il n'y a, au contraire, rien de moins vrai. Aujourd'hui, les recherches accomplies dans ce domaine par la statistique sont très importantes; ou plutôt, les données que nous possédons sont, à ce point de vue, inépuisables. Elles prouvent que toute base fait défaut aux affirmations de ceux qui insistent sur la thèse, d'après laquelle la richesse tend à se concentrer. La Prusse et la Saxe surtout nous permettent, grâce à leurs statistiques très soignées, une recherche qui a véritablement un intérêt économique et social. Mais d'autres États possèdent aussi des matériaux dignes d'attention. Et c'est pourquoi on peut discuter ce sujet en dehors de toute idée préconçue, et seulement d'après les résultats de la statistique (1).

55. Nous commençons par un pays, où les changements politiques ont été moins violents et où les progrès dans la distribution des richesses ont suivi une route plus régulière : la Suède. Il s'agit aussi d'un pays qui a opéré, dès l'ouverture du XIX^e^ siècle, des recensements de la population qui ont été souvent des modèles de précision. Or, dans les trois recensements opérés en 1805, en 1840, en 1855, on a tenu compte de la distribution de la richesse et dénombré les familles du royaume au point de vue de leur situation économique. Il résulte de ces chiffres que, tandis que le nombre des familles pauvres a diminué notablement, on a vu croître extraordinairement celui des familles qui ont ce qu'il leur faut pour vivre sans être riches, ni même en grande partie à leur aise. Ces mots : être riche, être à son aise, sont vagues; mais il s'agit d'anciens recen-

1. Cf. sur ce sujet, outre les nombreuses statistiques financières, une bibliographie de COSSA dans G. d. E., septembre 1894; — LEROY-BEAULIEU, *Essai sur la répartition des richesses*, éd. Paris, 1896; — GIFFEN : *op. cit.*; — BENINI, *Demografia*, Florence, 1901, p. 287; — AMMON, *L'ordre social et les bases naturelles*, Paris, 1900, ch. XXVIII et XLIII; — R. MEYER, *Einkommenstatistik*, dans *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* de MEYER; — DE FOVILLE, *Le morcellement*, etc., Paris, 1885.

sements, dont on ne peut exiger ce qu'ils ne pouvaient donner il y a un demi-siècle (1).

La Norvège n'offre pas une situation très différente. Selon des recherches faites avec soin, le revenu national de la Norvège s'élevait, en 1898, à 700 millions de couronnes, c'est-à-dire, la population étant donnée, à 326 couronnes par habitant. Or, d'après les données de la statistique norvégienne, 87 0/0 des contribuables avaient un revenu inférieur à 700 couronnes et seulement 0,2 0/0, un revenu supérieur à 10.000 (2). L'impôt national sur le revenu, pour l'exercice 1899-1900, confirme ces résultats (3).

La Hollande n'a pas eu, elle non plus, dans le siècle écoulé, de profondes révolutions ni d'émeutes notables pour cause politique; la répartition de la richesse n'y paraît pas très différente. Sur une population d'un peu

1. D'après les recensements suédois de 1805, de 1840, de 1855, la situation de la population était la suivante :

Familles :	1805	1840	1855
a) possédant plus que le nécessaire.	2,96 0/0	9,35 0/0	13,75 0/0
b) possédant le nécessaire	25,74 »	62,74 »	67,05 »
c) possédant plus ou moins en-dessous du nécessaire	54,81 »	22,28 »	15,93 »
d) dans une pauvreté complète . .	16,49 »	5,63 »	3,27 »
Totaux.	100,00	100,00	100,00

Cf. *Suède*, v. I. p. 129.

2. Répartissons les revenus annuels en 4 classes :

Classe I indigente, revenu annuel inférieur à 700 couronnes
— II moyenne, — — de 700 à 3.000 —
— III aisée, — — de 3.000 à 10.000 —
— IV riche, — — supérieur à 10.000 —

et voici pour 1898 la répartition :

	des contribuables.		de l'impôt.
Classe I compte . . .	87,3 0/0	et paie. .	50,7 0/0
— II — . . .	12,2 —	— . .	26.3 —
— III — . . .	1,3 —	— . .	12,7 —
— IV — . . .	0,2 —	— . .	10,3 —

Cf. l'étude d'H. E. Berner, dans le volume *Norvège*, p. 212, Christiania, 1900, publié par le gouvernement norvégien, pour l'exposition de Paris.

3. *Bull. S. L. C.*, avril 1902.

moins de 5 millions d'habitants, 115 personnes seulement avaient, en 1894, un patrimoine de 2 millions de florins et au-dessus, au total 399 millions; 287 avaient de 1 à 2 millions, et tous ensemble 377 millions; 905, de 500.000 florins à 1 million, et tous ensemble 1.007 millions; 3.326, de 200.000 à 300.000 florins, au total 1.007 millions; inversement, 6.274 individus avaient de 100.000 à 200.000 florins, en tout 861 millions; 12.005, de 50.000 à 100.000 florins, ensemble 836 millions et 54.668, de 13.000 à 50.000 florins, au total 315 millions (1). Mais dans les premières années, l'application de l'impôt sur le patrimoine fut incertaine et difficile. Les données plus récentes ont une plus grande importance. De l'impôt sur le patrimoine sont exclus les biens patrimoniaux inférieurs à 13.000 florins. Or, en 1901, les patrimoines frappés, ceux de 13.000 florins et au-dessus, représentaient une richesse totale de 5.729 millions (2).

Ceux qui avaient de 13.000 à 100.000 florins possédaient tous ensemble une richesse de 2.295 millions; ceux qui possédaient de 100.000 à 500.000 florins représentaient ensemble une richesse de 2.033 millions; les vrais riches, ceux qui possédaient au-dessus de 500.000 florins, représentaient, au total, une somme de 1.600 millions. Mais le très grand nombre se compose, même en Hollande, de gens qui possèdent au-dessous de 13.000 florins.

56. Dans les grands États, la situation n'est pas différente. En Autriche, à l'occasion de la discussion du budget de 1899, le revenu des pays représentés au Reichsrath était évalué, dans un document parlementaire, à 3 milliards de florins. Toutefois, les revenus soumis au nouvel impôt sur le revenu

1. *Bull. S. L. C.*, 1897, p. 452.

2. D'après des données reçues du ministère des finances des Pays-Bas. On a tenu compte de ce que la Hollande, pays essentiellement commerçant, à transactions très développées et à vastes colonies, présente des tendances marquées à la formation de grandes fortunes. Et néanmoins, même chez elle, la richesse est moins concentrée qu'on ne le croit.

représentaient 1.108 millions de florins, dont 27 0/0 se composaient de revenus de 600 à 1.000 florins et au-dessus ; 64 0/0, de revenus inférieurs à 3.600 florins ; 26,90 0/0 à peine, de revenus inférieurs à 6.000 florins (1).

En France, il n'existe pas de calculs d'une approximation relative sur la répartition du revenu national ; mais tout porte à affirmer que la division de la richesse y est généralement poussée plus loin que dans n'importe quel autre pays de l'Europe. Bien plus, de très nombreux écrivains démontrent que le sol de la France est bien plus divisé que le sol des autres pays entre un fort grand nombre de propriétaires (2).

Les revenus mobiliers sont eux-mêmes très divisés en France, non seulement la rente publique, mais encore les titres des grandes sociétés commerciales.

Dans un discours prononcé à Romilly en 1894, Casimir Périer évaluait le revenu moyen des possesseurs de rente publique à 370 francs ; Neymarck, en 1896, dans son mémoire sur le *Morcellement des valeurs mobilières*, à 403 francs ; le Directeur de la Dette publique, Chaperon, à 404 francs. Il est vrai que ces moyennes peuvent être la

1. La répartition était, pour 1899, d'après ce document parlementaire :

Catégories de revenus	Contribuables	Revenus en milliers de florins	pour cent du total
De 600 à 1.000 florins	404.044	302.400	27.06
— 1.000 à 2.200 —	215 000	275.000	24.60
— 2.300 à 3.600 —	50.751	139.600	12.48
— 3.600 à 4.600 —	12.739	51 600	4 61
— 4 600 à 6.000 —	9.350	45.900	4.37
Au delà de 6.000 —	17.874	301 000	26.90
	709.758	1.118.500	100 02

Les revenus inférieurs à 3.600 florins représentaient donc 6/7 des contribuables et 64 0/0 du total des impôts.

2. Cf. *Annuaire statistique de la France*, 1894, p. 585. Les *cotes foncières* qui payaient pour l'impôt au-dessus de 1000 francs, représentaient 10,69 0/0 du total.

résultante de termes très différents; mais il n'en est pas moins vrai qu'il existe, en France, environ 2 millions de détenteurs de rente publique; si l'on retranche la rente possédée par les principales personnes morales, la moyenne descend à 222 francs de rente, qui représentent un capital d'environ 7.500 francs (1). En 1870, il y avait 16.062 actionnaires de la banque de France, qui possédaient en moyenne 11 actions chacun, et ces actions, au cours de 2.600 francs, valaient 28.600 francs. En 1900, il y en avait 27.135 avec 6 actions 3/4 chacun, ce qui faisait, au cours de 3.800 francs, de 26.600 à 28.000 francs. Le *Crédit foncier* de France était représenté, en 1899, par 341.000 actions qui appartenaient à 40.085 actionnaires. La moyenne des actions possédées par chaque individu était de 8 1/2, c'est-à-dire, équivalait à 5.800 francs à peu près, en évaluant chaque action au prix de 675 francs (2).

1. Selon CHAPERON, les rentes nominatives qui, en 1830, étaient le plus grand nombre, se divisaient ainsi :

Inscriptions de	10 à 50	francs	9,30	pour cent du total
—	51 à 600	»	62,99	—
—	601 à 1.000	»	7,97	—
—	1.001 à 1 500	»	5,91	—
—	1.501 et au-dessus		13,83	—

En 1888, les proportions avaient subi encore plus de changement.

Inscriptions de	2 à 50	francs	35,90	pour cent du total
—	51 à 500	»	50,11	—
—	501 à 1.000	»	7,33	—
—	1.001 à 1.500	»	2,61	—
—	1.501 et au-dessus		4,05	—

CHAPERON a calculé qu'il existait 1 million et demi de détenteurs de rente, avec un revenu moyen de 404 francs chacun. *Valeurs mobilières*, vol. I.

2. Les actions du *Crédit foncier* de Paris étaient divisées, en 1899, de la manière suivante :

			Actions.	
18.151	actionnaires possédaient à la fin de 1899 de			1
23.140	—	—	2 à	10
3.938	—	—	11 à	24
2.071	—	—	25 à	50

Les *Pompes funèbres* contrôlent utilement aussi les statistiques concernant la répartition des revenus. La vanité des hommes est grande durant leur vie, mais elle ne se borne pas à leur vie. Si l'on prend le nombre 1.000 comme terme de comparaison, pour les 202.490 enterrements qui ont eu lieu à Paris de 1876 à 1879, on calcule qu'il y en a eu 4 pour mille de 1re et de 2e classes, 10 de 3e et 20 de 4e. Les enterrements des 7e, 8e et 9e classes ont été de 276 et ceux faits par charité, de 547 (1).

Rien ne prouve l'affirmation tant de fois répétée, que le commerce tend encore plus que l'industrie à se concentrer dans les mêmes mains. D'après les rôles de l'impôt des patentes en France, les droits fixes ou proportionnels qui montaient, en 1850, à 1.163.255 *cotes*, montaient au contraire, en 1900, à 1.752.345 (2).

57. Mais, si nous regardons vers des nations qui nous donnent des moyens d'investigation meilleurs et plus complets, le même fait nous est confirmé. La recherche est plus facile dans des pays comme l'Angleterre, les États allemands, etc., qui possèdent des impôts importants sur le revenu. Dans des pays comme la France ou l'Italie, la recherche est plus difficile. En somme, il est de peu d'importance de savoir le nombre des cotes foncières ou urbaines : un même individu peut en avoir beaucoup à payer et ceux qui possèdent 1 hectare de terrain figurent en qualité de propriétaire, comme ceux qui en possèdent 30.000. Ce qu'il importe de savoir, c'est comment se répartit le re-

			Actions.
531	actionnaires possédaient à la fin de 1899 de		51 à 100
102	—	—	101 à 149
50	—	—	150 à 199
92	—	—	200 à 499
8	—	—	500 à 1.000
2	—	—	au dessus de 1.000

Cf. NEYMARCK, *Valeurs mobilières*, dans *D. C. I. B.*

1. LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, ch. XIX.

2. *Annuaire statistique*, 1901.

venu national ou la richesse. Les pays qui possèdent des impôts généraux considérables sur le revenu se prêtent donc beaucoup mieux à la recherche, et avant tous les autres, les différents pays de l'Allemagne (1).

La Saxe et la Prusse ont ordonné leurs impôts sur le revenu de telle façon qu'on peut, sans grande peine, arriver à connaître, avec une sûre approximation, la répartition de la richesse. La Saxe, d'après le recensement du 1er décembre 1900, avait 4.199.758 habitants. Elle était et elle est encore celui de tous les États allemands dont le développement industriel est le plus remarquable. Il résulte des statistiques financières que, de 1879 à 1900, le nombre des personnes frappées par les impôts a augmenté de 60 0/0, le montant des revenus de 131 0/0, le revenu moyen par personne, de 44 0/0. Il s'agit donc d'une situation tout à fait exceptionnelle, qui répond d'ailleurs non seulement à une rapide augmentation des richesses, mais aussi aux règlements les plus exacts dans l'application des impôts (2).

La Saxe est un pays où l'industrie prédomine et où la majeure partie des revenus a une origine industrielle.

1. La Prusse et la Saxe se prêtent mieux que l'Angleterre même à l'examen de la répartition de leurs revenus, tout d'abord, à cause des limites plus basses d'exemption, et puis à cause même de la distribution de leurs impôts sur le revenu.

2. Les statistiques financières de la Saxe, donnaient les résultats suivants :

Années	Nombre des personnes atteintes par l'impôt	Revenus après déduction des intérêts des dettes en mark	Moyenne du revenu des personnes atteintes en mark	Montant de l'impôt en mark
1879	1.088.002	959.442.075	822	11.891 253
1884	1.213.188	1.140.977.502	940	11.804.172
1890	1.404.069	1.495.910.639	1.065	20.696 674
1896	3.581 311	1.792.669.404	1.134	29.815.321
1900	1.746.408	2.214.069.135	1.268	35 242.597

La majeure partie des notices sur la Saxe se rapportent à la publication officielle : *Statistische Uebersichten über die Ergebnisse der im Jahre... in Königreiche Sachses, ausgeführten Einschätzungen zur Einkommensteuer*, qui paraît tous les ans.

De 1879 à 1900, les revenus (sans déduction des intérêts des dettes) ont augmenté comme suit : biens fonciers 50,9 0/0, rentes 128,5 0/0, salaires 202,5 0/0, commerce et industrie, 94,6 0/0 (1). Sans doute, ces chiffres ont diverses valeurs : il est évident que ces résultats sont dus en partie aux meilleurs procédés employés pour s'assurer du revenu vrai. Il n'en est pas moins certain que les salaires se sont développés proportionnellement beaucoup plus que les autres formes de revenus.

Or, que résulte-t-il de l'examen de la statistique des revenus en Saxe (2)?

En 1895, la population de la Saxe était de 3.787. 688 habitants. Il y en avait peu qui eussent un revenu très élevé ; ils formaient à peine une petite minorité en 1898. De toute façon, une minime partie du revenu national, à peine 8,47 0/0, était aux mains des gens vraiment riches, qui possédaient un revenu de plus de 54.000 mark. Ceux, dont le revenu montait à plus de 100.000 mark, ne fournissaient que 5,59 0/0 du revenu national. Où allait donc ce dernier, en majeure partie? A raison de 87 0/0, aux revenus inférieurs à 8.000 mark; de 58,59 0/0, aux revenus inférieurs à 2.200 mark. Ce qu'il y a encore de plus remarquable, si l'on observe ces statistiques pendant un certain nombre d'années, c'est la tendance très marquée des revenus moyens (de 800 à 3.300 mark) à l'emporter sur tous les autres. Si nous prenons, pour cette même Saxe, la statistique des revenus de 1879 à 1898, nous trouvons que ce fait s'affirme notablement (3).

1. De 1879 à 1900 les revenus atteints par l'*Einkommensteuer* sont passés de 1088 à 2.403 millions de mark. Dans la même période, les revenus provenant de biens fonciers ont monté de 218 à 329 millions ; les rentes, de 111 à 288; les appointements et salaires, de 364 à 1.103; les bénéfices du commerce et de l'industrie, de 350 à 681 millions.

2. La statistique des revenus est reportée à la note suivante.

3. Voici les variations de la statistique pour les revenus, en Saxe, de 1879 à 1898 :

Les personnes sans aucun revenu étaient ensuite de 1.842.359 en 1879, de 2.098.615 en 1890, de 2.293.070 en 1898. Le revenu net de chaque habitant, qui était de 882 mark en 1879 et de 1.033 en 1890, s'est élevé à 1.201 en 1898; mais ce sont surtout les revenus moyens qui ont profité de cet accroissement, ceux qui représentent les facultés moyennes, c'est-à-dire la masse de la population. Les revenus moyens sont en réalité plus nombreux que la statistique ne le montre. En fait, un ouvrier qui gagne 750 mark par an et qui a un fils qui en gagne lui-même 500 et une fille 400, représente réellement un revenu familial de 1.650 mark; il n'est point en d'autres conditions, même à certains points de vue, il est en de meilleures conditions qu'un petit employé qui est seul à gagner et qui possède la même somme. On doit encore tenir compte de ceci, que, parmi les 1.666.770 personnes atteintes par l'impôt, en 1897, il y avait 6.699 personnes juridiques (ou morales), ayant un revenu moyen de 11.468 mark et qui ne contribuent pas peu, par conséquent, à faire paraître plus nombreux les gros revenus.

Et ce qui, maintenant, nous frappe vivement dans l'examen de ces statistiques, c'est que cette tendance, sur laquelle on est revenu tant d'années, cette fameuse tendance des pauvres à devenir de plus en plus pauvres et des riches à devenir de plus en plus riches, ne se rencontre pas dans la réalité. On a cru encore, — tout le temps on continue à répéter — que, dans les formes actuelles de la production, les revenus moyens sont ceux destinés de préférence à être sacrifiés. La statistique financière nous révèle, au con-

	1879	1890	1898
Jusqu'à 500 mark	560.210	546.138	529.543
De 500 à 800 —	270.246	401.439	476.994
De 800 à 1.600 —	165.699	318.125	476.099
De 1.600 à 3.300 —	62.140	91.124	131.777
De 3.300 à 9.600 —	24.414	36 841	47.322
Supérieurs à 9.600	5.293	10.402	15.035

traire, que non seulement les revenus moyens ne tendent pas à diminuer, mais qu'ils tendent bien plutôt à se développer en nombre, comme en importance relative. Nous marchons donc très probablement vers des formes économiques dans lesquelles les revenus moyens auront, en ce qui concerne la répartition de la justice sociale, une bien plus grande importance qu'ils n'en ont aujourd'hui.

38. Bien que, par ses dispositions, l'*Einkommensteuer* de Prusse se prête moins que celui de Saxe à nous fournir les éléments de comparaison en ce qui regarde la distribution du revenu, pourtant les données qu'il nous procure ne manquent pas de signification. Cet impôt exempte, on le sait, les revenus inférieurs à 900 mark et applique la progression pour les revenus supérieurs. Assis entièrement sur de nouvelles bases, en 1891, cet impôt est récent, on peut le dire, et pour les années antérieures, les supputations doivent être grossies, comparativement à celles données par le *Classensteuer* ou impôt des classes (1).

Au 31 décembre 1900, la population du royaume de Prusse était de 34.468.307 habitants. Lorsque fut faite la statistique dont nous nous occupons, on calculait que la population était de 33.169.810 habitants ; mais 22.377.304 d'entre eux étaient entièrement exemptés d'impôts, soit que leur revenu n'atteignît pas 900 mark ou qu'ils jouissent de certains privilèges, comme celui d'exterritorialité : 8.515 personnes étaient dans ce dernier cas.

Or, un rapport récent présenté par le ministre des fi-

1. La répartition des revenus en Prusse, d'après Sötbeer (*Zür Einkommenstatistik von Preussen, Sachsen*, etc.) était, en 1871, 1881 et 1886, celle qui suit :

	1876	1881	1886
420 mark	5.155.324	5.224.654	5.557.107
3.650 —	450.567	472.918	522.321
4.800 —	66.319	75.720	88.639
16.800 —	8.033	8.785	10.860
84.000 —	532	543	737

nances de Prusse (1), sur le rendement de l'*Einkommensteuer* en Prusse, en 1899 et 1900, contient une série d'éléments de grande valeur. Il résulte de ce rapport que, sur le nombre total des contribuables, en 1890, 413.870 personnes physiques seulement, pour tout le royaume de Prusse, avaient un revenu supérieur à 3.000 mark. En 1900, il y avait en Prusse 22.377.304 personnes physiques et morales touchées par les impôts sur le revenu; mais 20.890.102 d'entre elles étaient exemptées, n'ayant qu'un revenu inférieur à 900 mark (2). En Prusse même, où cependant la concentration de la richesse est remarquable, ceux qui possèdent plus de 100.000 mark de revenu forment les deux centièmes du total. Ils ne sont donc qu'une très petite minorité. Tous ceux qui ont un revenu supérieur à 9.500 mark ne représentent que 0,75 de la population. La presque totalité de la population : 95,81 0/0, touche des revenus inférieurs à 3.000 mark. La population atteinte par l'impôt sur le revenu comprend, pour les années 1900 et 1899, presque un tiers; pour l'année 1896, à peu près trois dixièmes de la population totale. Au lieu donc d'un processus d'appauvrissement progressif des classes laborieuses, comme on disait qu'il en existait un sous le ré-

1. *Mittheilungen aus der Verwaltung der direkten Steuern in Preussischen Staate. — Statistik der Preussischen Einkommensteuer Veranlagung für das Jahre 1900*, Berlin, 1900.

2. Voici les résultats de l'impôt sur le revenu en Prusse, dans les années 1896 et 1900 :

	Année 1900	Année 1896
	Pourcentage de la population.	
Exempts de l'impôt : revenu inférieur à 900 mark	62,41	67,20
Exempts de l'impôt : position non stable	4,44	3,50
Revenus de 900 à 3.000 marks .	28,96	25,67
— 3.000 à 6.000 » .	2,72	2,38
— 6.000 à 9.500 » .	0,72	0,63
— 9.500 à 30.500 » .	0,60	0,51
— 30.500 à 100.000 » .	0,12	0,10
— plus de 100.000 » .	0,03	0,02

Les chiffres de cette table ne diffèrent pas beaucoup de ceux déjà indiqués pour la Saxe.

gime actuel de la production, on remarque un accroissement continu des revenus inférieurs. Le nombre de ceux qui paient l'impôt pour des recettes supérieures à 900 mark passe de 9.185.173, en 1896, à 11.092.514, en 1900. Mais ce sont surtout les revenus moyens qui augmentent, ce sont les revenus de 980 à 3.000 mark : ils montent de 8.846.719 à 9.691.732, c'est-à-dire dans le rapport, relativement à la population, de 25,67 0/0 à 28,96. La masse de ceux dont le revenu, de 1896 à 1900, n'est pas supérieur à 900 mark, a diminué, en peu d'années, de 4,79 0/0, par rapport à la population. D'autre part, comme l'indiquent les mêmes statistiques prussiennes, les 22 millions de citoyens qui ne paient pas d'impôts, parce que leur revenu n'est pas supérieur à 900 mark, sont bien loin de représenter un nombre réel. Parmi eux se trouvent nombre de fils de paysans à leur aise, qui travaillent dans des maisons étrangères, à des époques déterminées; de même, des enfants de personnes riches, qui ne recoivent pas en tout, du chef de famille, des pensions supérieures à 900 mark, etc. La répartition des revenus présente donc encore ici les mêmes formes : il y a peu de grandes fortunes et elles ne représentent qu'une minime partie du revenu national.

L'*Ergänzungsteuer*, ou impôt complémentaire sur le capital permet en outre de classifier les grosses fortunes prussiennes. A l'heure qu'il est, les résultats de cet impôt montrent qu'en 1902 il y avait, en Prusse, 4.257 personnes avec un patrimoine de 1 à 2 millions de mark, et 2.344 avec un patrimoine de plus de 2 millions. Parmi ces dernières, 5 seulement avaient plus de 44 millions de mark, et 2 seulement en possédaient 100. Mais il y en avait bien 1.086 avec 2 à 3 millions, 470 avec 3 à 4, 236 avec 4 à 5, etc.

59. Certains pays semblent faire exception, — la Grande-Bretagne par exemple, — où, pour des causes multiples, la richesse est beaucoup plus concentrée; mais, en Angleterre même, on remarque une tendance très accentuée vers une plus large répartition. Sans doute, le sol britannique

est encore aujourd'hui en très peu de mains ; mais il faut ajouter qu'en Angleterre les revenus fonciers représentent la plus petite partie du revenu national (1). Toutefois, il faut faire pour l'Angleterre une distinction profonde entre la répartition de la richesse et la répartition des revenus. En Angleterre, les salaires sont plus élevés que sur tout le continent européen, l'esprit d'économie est rare, la natalité élevée. Les plus grandes fortunes se conservent encore par l'effet des traditions et des dispositions législatives, mais l'élévation continue des classes populaires influe profondément sur la répartition du revenu. Sur ce point, les statistiques anglaises ne nous mettent pas en état d'avoir une idée exacte, puisque, le minimum d'exemption de l'*income tax* étant très élevé, la majeure partie du revenu national échappe aux calculs de la répartition. Tous les revenus atteints par l'*income tax* dépassent, depuis quelques années seulement, 700 millions sterling. Le revenu de l'Angleterre est certainement plus de deux fois supérieur à ce chiffre. La loi accorde une exemption de 3.750 francs : les dissimulations d'usage la portent au-dessus de 5.000. La concentration du capital est donc moindre qu'on ne le croit, même en Angleterre ; les revenus moyens tendent plus que les autres à s'y développer (2).

1. Cf. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, p. 521 ; — Sötbeer, *Umfang und Zertheilung des Volkseinkommens*, 1879. Dans l'*income tax*, la cédule *D*, est beaucoup plus importante que toutes les autres : elle se rapporte aux bénéfices industriels et commerciaux. Cf. *Bull. S. L. C.*, novembre 1886.

2. Goschen a dit, le 26 mars 1888, à la Chambre des Communes, que, pendant les vingt années précédentes, il n'y avait eu en Angleterre, que trois successions ayant atteint 3 millions sterling. *Bull. S. L. C.*, 1888, p. 444. Et cela, dans le pays de l'Europe où fleurit davantage la ploutocratie. Dans l'année financière 1900-01, l'*Estate duty* a été payé sur 264.514.245 livres sterling de valeurs transmises, réparties de la manière suivante :

				Royaume-Uni.
Petites propriétés jusqu'à		300	£	18.237
De	300 à	500	»	8.707

Les États-Unis d'Amérique semblent faire exception à la règle, si l'on en croit ce qui a été dit jusqu'ici; mais leur situation est véritablement exceptionnelle; chez eux, l'accroissement vertigineux de la richesse a permis des formes de concentration impossibles en Europe. Du reste, dans les États Unis également, les revenus du travail augmentent très rapidement et sont bien plus élevés qu'en Europe (1).

60. Quant à la répartition de la richesse en Italie, nous manquons de données certaines, mais nous possédons quelques indications qui ne sont pas dénuées de valeur.

Une recherche de Benini sur la distribution probable des fortunes particulières dans les différentes classes de la population, concernait les communes chefs-lieux de province et de circonscription et 355 communes non chefs-lieux, pendant l'année 1881, et s'étendait à 554.551 familles. Benini supputait que 312 040 familles possédaient un revenu inférieur à 500 lire, 123.385 de 500 à 1.000, 44.575, inférieur à 1.500; tandis que 3.450 familles seulement avaient un revenu de 10.000 à 25.000 lire, et 1.002 à peine,

					Royaume-Uni.
Petites propriétés de	100	à	500	£	6.460
—	500	»	1.000	»	9.434
—	1.000	»	10.000	»	15.814
—	10 000	»	25.000	»	2.290
—	25.000	»	50.000	»	887
—	50.000	»	75.000	»	265
—	75.000	»	100.000	»	133
—	100.000	»	150.000	»	140
—	150.000	»	250.000	»	81
—	250.000	»	500.000	»	51
—	500.000	»	1.000.000	»	17
—	1.000.000				9
			TOTAL . . .		62.523

Cf. *Forty-fourth report of the Commissioners of his Majesty's inland revenue.* Londres, 1901, p. 159.

1. Même aux États-Unis, la richesse se disperse en un plus grand nombre de mains. Se basant sur l'impôt des successions, EINAUDI a prouvé ce point pour le Massachusetts, dans le *G. de E.*, 1900.

un revenu supérieur à 25.000 (1). Si donc nous prenons 100 comme terme de comparaison, nous trouvons que 80 0/0 de la population aurait un revenu inférieur à 1.000 lire, et 0,80 0/0, supérieur à 10.000. Sans doute, ces données ne sont que de purs indices, et encore trop peu récents; mais pourtant, toute autre recherche arrive à des conclusions identiques.

Dans le projet de loi Gagliardo-Grimaldi, en vue de l'application d'un impôt progressif sur la rente, les revenus supérieurs à 50.000 lire, en Italie, revenaient, dans la classification, à 997, dont 225 seulement supérieurs à 100.000 lire (2). Peut-être ces chiffres restent-ils au-dessous de la vérité, mais non autant qu'on est disposé à le croire.

Les impôts sont très lourds en Italie, si lourds que les contribuables cherchent à y échapper dans la plus large mesure possible. Des registres des impôts ressort, pour de nombreuses catégories de revenus, un chiffre qui est ordinairement bien moindre que la moitié du chiffre réel. Ainsi, au total, le revenu national net ne paraîtrait pas supérieur à 3.400 millions, tandis qu'il est de beaucoup plus considérable; ce revenu est largement fractionné (3). Le revenu du sol concerne environ 5 millions de citoyens, et il est inscrit en 6 millions d'articles de rôle à peu près. Le revenu des édifices, en 3 millions d'articles, appartient peut-être à 2 millions et demi de possesseurs. Il existe quelques grands propriétaires fonciers, mais en général la propriété est très fractionnée (4).

Pendant l'exercice 1900-1901, les successions et donations montèrent approximativement à une valeur totale de 1.068 millions; sur cette somme, 132 millions représen-

1. R. Benini, dans *R. S.*, 25 juin 1894.

2. *Atti parlamentari*, législature XVIII, *d. c.* 285.

3. V. *Rapport sur les finances*, par le ministre Rubini, présenté le 2 décembre 1900, à la Chambre des députés.

4. Rubini, *loc. cit.*, p. 38. Les successions de 1901-02 en Italie se

taient des héritages et des donations supérieures à 1 million; mais ils étaient répartis entre 883 héritiers et donataires parmi lesquels ne se trouvent, très probablement, que fort peu de millionnaires. Pendant l'exercice 1901-1902, les impôts de succession ont été payés sur 1.097 millions de valeurs transmises : 157 millions seulement pour héritages dépassant 500.000 lire. La plus grande masse d'héritages se rangeait dans la catégorie de ceux entre 10.000 et 50.000 lire. Les héritages de plus d'un million ont monté au chiffre de 89 millions, à partager entre 399 héritiers et légataires et 1 donataire (1) : c'est donc, en moyenne, 522.000 lire pour les plus gros héritages.

61. On peut soutenir que, dans presque tous les pays de l'Europe : 1° la répartition des revenus, considérée dans ses lignes les plus générales, présente une très grande régularité, et si elle ne prend pas les mêmes formes, elle a toujours des caractères connus; 2° les revenus supérieurs ne constituent qu'une petite partie du revenu national de chaque pays; 3° il existe une tendance des revenus moyens à se développer, et des petits revenus, qui forment la grande masse, à diminuer.

Tout cela a une grande valeur, surtout au point de vue financier, d'autant plus que tombent ainsi les illusions

partagent comme suit, d'après leur montant :

Montant des successions jusqu'à				Nombre	Pour 100 du total
	500 lire			62.144	40,82
De	500 lire	à	1.000	26.103	17,14
»	1.000 »	»	2.000	22.167	14,52
»	2.000 »	»	4.000	16.912	11,11
»	4.000 »	»	10.000	13.229	8,69
»	10.000 »	»	50.000	9.040	5,94
»	50.000 »	»	100.000	1.455	0,96
»	100.000 »	»	300.000	982	0,59
»	300.000 »	»	500.000	164	0,10
»	500.000 »	»	1.000.000	96	0,06
Au-dessus	1.000.000			41	0,03

1. *Bull. S. L. C.*, 1901-1902, pp. 1322-3.

de ceux qui basaient les systèmes d'impôt sur les contributions limitées aux plus gros revenus et aux plus grandes fortunes. Mais nous sommes bien loin de croire que la régularité normale constatée réponde à un rapport de nécessité.

Francis Galton, on le sait, a essayé d'appliquer le calcul des probabilités à la qualité psychique des hommes; il a prouvé que les aptitudes moyennes sont celles qui prévalent dans toute société. D'après des données recueillies en Angleterre, Galton a déterminé empiriquement la répartition de chaque catégorie d'aptitudes entre 1 million d'hommes (1). Or, que démontre la statistique de la répartition des revenus? que ce sont précisément les aptitudes moyennes qui dominent, et que la répartition des aptitudes n'est pas très différente de celle des revenus. Dans les pays industriels principalement, les ouvriers habiles entrent, pour la plupart, dans la classe des possesseurs de revenus moyens et forment précisément le gros noyau de ceux qui participent, dans la plus large mesure, à la distribution du revenu. Certains écrivains ont été frappés de ce fait (2), qui ne manque pas d'intérêt. Et cependant, on hésite à en venir à quelque conclusion dans cette matière, quand on réfléchit à l'écart que comporte l'institution de l'hérédité, grâce à laquelle des hommes sans aptitude et sans intelligence ont en mains très souvent les revenus les plus élevés.

Il est hors de doute qu'une série de faits a contribué, en Europe, et contribue chaque jour, dans une mesure différente, à effacer les différences profondes qui existent aujourd'hui entre les diverses classes de la société, et qui existaient encore plus dans le passé.

L'aristocratie rurale tend presque partout à disparaître ; les formes de plus en plus industrielles que prend l'agri-

1. E. Galton, *Hereditary Genius*. Londres, 1869 : *Natural inheritance*, Londres, 1889.

2. Ammon, *loc. cit.*

culture, le besoin de plus en plus grand de capitaux hâtent cette disparition. Certes, de très grandes propriétés se sont formées et se forment du fait de richesses urbaines et de richesses mobilières; mais leur durée n'est pas d'ordinaire très grande. D'autre part, la baisse continue du taux de l'intérêt ne menace pas peu l'existence des classes moyennes.

La disparition de petites entreprises, même dans le passé, n'a pas toujours signifié diminution des revenus moyens. Bien des fois, surtout dans des pays comme l'Angleterre, celui qui renonçait à travailler pour son propre compte, apportait ses capitaux et son activité personnelle à la grande entreprise. L'apparence était plus modeste, puisqu'il renonçait à son individualité, mais très probablement il acquérait, dans la répartition des revenus, un rang plus élevé (1).

Les classes moyennes ont eu longtemps, sous le régime de plus en plus bureaucratique des sociétés modernes, certains monopoles de fait; l'instruction elle-même a été longtemps un monopole et aussi les charges publiques. Mais tout cela tend de plus en plus à disparaître. Il existe encore quelques professions, prétendues libérales, dans lesquelles certains réussissent à réaliser de grands profits. Mais le développement des qualités moyennes parmi la foule rend ces distinctions de plus en plus rares. Dans les charges publiques elles-mêmes, les rémunérations deviennent de plus en plus minces : ordinairement, les appointements de ceux qui occupent les plus grandes charges sont très peu élevés; les démocraties, où prédominent souvent l'envie et la jalousie, tendent à les réduire à l'excès. Les ministres de certains pays, comme l'Italie, ont des trai-

1. « Il n'y a pas de féodalité financière, mais une démocratie financière... Il n'existe pas une aristocratie de porteurs de titres, mais un peuple qui travaille, économise » NEYMARCK, dans *R. P. P.* C'est la thèse *apologétique* de la société actuelle; elle n'est pas exacte, mais il est vrai que les revenus moyens augmentent partout.

tements invraisemblables tant ils sont modestes. Les plus hautes charges de l'administration civile n'ont pas au-dessus de 9.000 lire de rétribution. Il n'existe pas, en Italie, 50 fonctionnaires qui émargent de 9.000 à 15.000 lire; aucun n'en touche plus de 15.000 (1).

Macaulay raconte que, jusqu'au XVIIe siècle, le premier chancelier d'Angleterre ne touchait pas moins, comme émoluments de toutes sortes, de 40 000 livres sterling, c'est-à-dire un million de francs à l'année. La monnaie valait alors entre deux fois et demie et trois fois plus qu'aujourd'hui ! Les ministres de Napoléon avaient 120.000 francs : trois d'entre eux étaient payés, pour le moins, autant que tous les ministres actuels et sous-secrétaires d'État italiens réunis. Ajoutons que Napoléon avait l'habitude d'allouer de larges gratifications à ses ministres, qui ne se faisaient pas prier pour les accepter (2). Retranchons la haute magistrature anglaise, qui fait désormais exception ; nulle part, en Europe, l'administration publique n'a plus de rémunérations élevées : dans certains pays, en un demi-siècle, les traitements sont restés à peu près les mêmes, tandis que les exigences de la vie ont beaucoup augmenté (3).

Or, tandis qu'il y a presque dans tous les pays une hausse notable des salaires, tandis que partout augmente la richesse commune et indivise, et que le domaine public devient de plus en plus important, tandis que s'accentue pour le taux de l'intérêt une tendance à diminuer, on ne peut lire, sans sourire, les prévisions qui ont été faites, il y

1. Les traitements les plus élevés sont demeurés, pendant 42 ans, presque sans variations, en Italie; au contraire, les prix ont considérablement augmenté.

2. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, ch. XIII.

3. La publication démocratique *Financial Reform Almanach* contient une table des plus gros traitements et des plus grosses pensions du Royaume-Uni. Il n'y manque pas de pensions de 2.000 et même de 4.000 livres sterling. Quant à ces traitements, il suffira de dire que les quatre *Lords of appeal in ordinary* ont 6.000 livres sterling chacun. Le *Lord chief justice* reçoit, cas unique en Europe parmi les fonctionnaires d'État, 8.000 livres sterling, soit 200.000 fr.

a cinquante ans, sur l'inévitable ruine de la société présente par suite de la prolétarisation d'un nombre sans cesse croissant d'individus.

Un très grand nombre d'écrivains qui ont étudié la condition des classes ouvrières, soutiennent de concert que le relèvement des salaires est presque général en Europe; il est d'autant plus remarquable qu'il correspond à une diminution des heures de travail et à une baisse des prix. Il suffit, d'ailleurs, d'observer les bilans des sociétés anonymes, pour se convaincre que la majeure partie des recettes est distribuée en salaires, et que les salaires ne cessent de s'élever (1).

La réelle augmentation des salaires a eu et a encore une grande importance pour le développement des revenus moyens; mais non moins grande est l'importance des causes, de plus en plus nombreuses, qui étendent tous les jours leur action. Les lois imposent presque partout le partage des successions, quand il existe des enfants légitimes; les lois de finances sont bien plus pénétrées que par le passé de l'esprit, parfois même des préventions démocratiques. D'un autre côté, le fractionnement des valeurs mobilières a augmenté l'esprit d'épargne, la facilité des placements. La coopération sous toutes ses formes, de production, de crédit, de consommation, a rendu possible la fondation de grandes maisons d'affaires avec des capitaux modestes.

La baisse continue du taux de l'intérêt constitue la menace permanente qui pèse sur la tête des classes contraintes à vivre de leurs revenus. Il n'y a encore qu'un siècle, le

1. PARETO, *loc cit.*; — DE FOVILLE, *La France économique*; — L. LAUGHLIN, préface à l'édition américaine de J. S. MILL, *Principles of political economy*, New-York 1885; — BOWLEY, *Wages in United Kingdom in the nineteenth Century*; Londres, 1900; — ROGERS, *Six centuries of Works and Wages*. Londres, 1884; les enquêtes faites récemment aux États-Unis (par les soins de GOULD), en France (*Salaires et durée du travail*), en Belgique (1896), etc.. et les très nombreuses recherches d'ANSIAUX, de SCHOENHOFF, NITTI, NICOLAÏ, etc.

prix de l'argent était très élevé, et leur existence était facile. Quiconque possédait 100.000 francs en tirait, sans peine aucune, 7 ou 8000 francs par an. Maintenant, il est très difficile de tirer de la même somme 3 à 4000 francs et l'on ne pourra, d'ici peu, que très difficilement en toucher 2 à 3000. Les titres déposés à la Banque de France, en 1857, rendaient en moyenne 5,26 pour cent ; en 1896, ils rendaient à peine 3,33 (1). Les rentes des États les plus prospères oscillent vers 2,50 0/0, et 3 doit être regardé comme un 2 1/2 différé (2).

62. D'autre part encore, la concentration de l'industrie et du commerce n'a pas eu, en Europe, ce développement qu'on affirmait devoir être inévitable. Les grandes entreprises sont généralement constituées sous la forme anonyme, c'est-à-dire sous la propriété d'un très grand nombre de personnes; le développement croissant des entreprises électriques, la substitution de la force électrique à celle de la vapeur, nous réservent des formes industrielles très différentes de celles d'à présent. La possibilité d'avoir la force motrice à bon marché pour les petites comme pour les grandes entreprises, fera que les premières trouveront de nouvelles causes de développement.

La vapeur a été la plus grande cause de concentration industrielle. Une machine à vapeur, pour petite qu'elle soit, ne peut arriver à fournir seulement un huitième ou un seizième de cheval de force, et les petites machines sont très coûteuses. Une machine d'un cheval donne la force motrice pour un prix de revient trois fois plus élevé, proportionnellement, qu'une machine de 15 chevaux, et celle-ci pour un prix

1. Des Essars, dans *J. S.*, 1897. Suivant Cheysson (*La crise du revenu*) un portefeuille formé prudemment, ayant pour base des valeurs de toute sûreté, et des valeurs de second ordre pour rehausser la moyenne du revenu aurait rendu, d'après des calculs exacts, 5 0/0 en 1869 et 3, 16 0/0 en 1897. C'est une diminution de 1,84 0/0.

2. Neymarck, *loc. cit.*

trois fois plus fort qu'une machine de 500 chevaux (1). L'électricité tend à tout changer ; l'énergie transportable désormais à 150, à 200, à 260 kilomètres de distance, possède une merveilleuse puissance d'adaptation ; elle peut alimenter la plus grande usine et la plus humble, fournir 50.000 chevaux de force et fournir à peine un seizième de cheval : l'électricité se divise, se brise, plus facile à plier, plus obéissante que n'importe quelle force motrice (2).

Ce sont ces vérités évidentes que beaucoup d'écrivains optimistes opposent au socialisme ; nous croyons qu'à ce point de vue elles n'ont qu'une très mince valeur. Étant admis que la tendance constatée s'accentue et que la fortune est de plus en plus amplement répartie, le problème du capital individuel demeure inchangé, puisqu'il y a toujours un très grand nombre de personnes contraintes de vendre leur propre force de travail. En outre, le grand développement des moyens de production et le développement des sociétés anonymes qui transforme les possesseurs de capitaux, si nombreux qu'ils soient, en simples actionnaires, sont deux faits plutôt favorables que contraires à la thèse socialiste. Ainsi, si les arguments adoptés et l'examen des faits ont une très grande valeur au point de vue financier, ils servent bien à tort à des thèses optimistes ou apologétiques.

Sans doute, la richesse est encore rare parmi les sociétés les plus riches de l'Europe ; le plus grand mal de l'humanité, même de l'humanité civilisée, est la pauvreté. L'Angleterre, l'Allemagne, la France sont plus riches qu'elles ne l'ont jamais été ; mais leur richesse même est bien loin d'assurer à tous leurs habitants un genre de vie élevé. Le développement extraordinaire des machines, les triomphes

1. Cf. les calculs de SALDINI dans le *Politecnico* de Milan, novembre 1897 ; — NITTI, *Le forze idrauliche dell' Italia e la loro utilizzazione*. Naples, 1901, ch. VII.

2. Cf. JULIN et DUBOIS, *Les moteurs électriques dans les industries à domicile*, Bruxelles, 1902.

de la mécanique et de toutes les sciences appliquées ont fait naître de nombreuses illusions sur la richesse des sociétés modernes : on est donc porté à voir l'injustice là où il n'y a que la pauvreté. Sans nier la grandeur de la civilisation moderne, ni la déprécier en aucune façon, il faut pourtant reconnaître que les progrès accomplis sont encore très modestes, et que la richesse moyenne par habitant est encore plus que médiocre dans tous les pays. D'autre part, les progrès accomplis regardent non pas les besoins élémentaires de l'humanité, mais plutôt les besoins secondaires ou dérivés. Ainsi, les triomphes de l'industrie, obtenus en subjuguant et en disciplinant les grandes forces naturelles, touchent généralement à l'industrie des transports et à l'industrie manufacturière. Quant aux deux industries les plus importantes pour l'humanité, — l'industrie agricole qui sert de base à l'alimentation humaine, l'industrie du bâtiment qui nous permet de vivre, même sous des températures et dans des climats défavorables, — un très petit nombre de progrès ont été réalisés. Nous ne construisons peut-être pas beaucoup mieux que les Égyptiens et les Romains; quelquefois peut-être, nous construisons plus mal. Et pour ce qui est de la terre, en dehors de l'introduction des engrais chimiques et des légumineuses destinées à fixer l'azote de l'air, rien de notable n'a été fait. Sous certains aspects, en tenant compte toutefois du machinisme agricole, l'agriculture des Romains n'était pas inférieure à celle de nos jours.

Les progrès que nous accomplissons tous les jours dans les applications industrielles sont vertigineux, mais ils ne concernent qu'assez peu la production des matières ou des produits les plus nécessaires à la vie. Encore aujourd'hui, il n'y a point de pays où la richesse générale soit assez élevée pour permettre le bonheur de tous; si la répartition est souvent injuste, la production n'est pas telle qu'on est disposé à le croire dans le public (1). En tout cas, dans

1. « On a déjà bien observé que si l'on égalisait tous les revenus,

nos sociétés, la richesse et le revenu sont généralement beaucoup moins concentrés que dans les sociétés précédentes; on ne peut nier qu'il existe une tendance à une plus large répartition.

Loin que se vérifie le processus dont on nous a tant de fois menaçés, d'après lequel les pauvres devenaient de plus en plus pauvres et les riches de plus en plus riches, on observe que, chez toutes les nations, la grande masse du revenu est absorbée par ceux qui détiennent les revenus moyens et les petits revenus, lesquels se développent sans cesse. De tout ce qui précède résulte une conséquence très importante pour la science financière : c'est que l'illusion d'après laquelle on doit, par des impôts directs appliqués dans le sens d'une progressivité très accentuée, remplacer lentement les impôts indirects, est tout à fait éloignée de la réalité. Les seuls impôts qui puissent donner une base aux budgets d'aujourd'hui sont ceux qui frappent la grande masse de la population, laquelle, même dans les pays les plus riches, reçoit la plus grosse masse des recettes de la nation.

il n'y aurait qu'une petite augmentation de revenus pour la partie la moins aisée de la population... On voit quelle est l'illusion des personnes qui s'imaginent qu'on peut grandement améliorer la condition des pauvres, en leur distribuant la fortune des riches ». PARETO, *op. cit.*, § 967. Le socialisme ne deviendrait avantageux que s'il coïncidait avec un plus grand développement de la production; autrement, il faut le considérer comme inutile et nuisible.

NOTE

Répartition du revenu en Saxe, en 1898.

CLASSES DES CONTRIBUABLES ATTEINTS PAR LES IMPÔTS		Nombre des personnes qui ont un revenu		TOTAL DES REVENUS	
Classes	Montant du revenu	absolu en mark	pour cent	absolu en mark	pour cent
0 à 5	jusqu'à 1.100 M	1.825.671	77 14	789.025.734	39.46
6 » 10	sup. à 1.100 » 2.200 »	260.689	15 64	384 192.414	19.19
11 » 25	» 2.200 » 8.300 »	102 814	6.17	380.262 210	18.99
26 » 44	» 8.300 » 26.000 »	13.784	0.83	187.173.172	9.35
45 » 72	» 26.000 » 54.000 »	2.526	0.15	92.032.760	4.60
73 » 118	» 54 000 » 100.000 »	786	0.05	55 624.088	2.78
119 » 143	» 100.000 » 150.000 »	239	0.01	28.856.383	1.44
144 » 168	» 150.000 » 200.000 »	99		17.176.155	0.86
169 » 193	» 200 000 » 250.000 »	47		10.515.100	0.53
194 » 218	» 250.000 » 300.000 »	29		8.067.220	0 40
219 » 243	» 300.000 » 350.000 »	27		8.826.740	0.44
244 » 268	» 350.000 » 400.000 »	11		4.134.710	0.21
269 » 318	» 400.000 » 500.000 »	21		9.320.870	0.47
325	» 512.000 » 514 000 »	1		513.840	0.02
328	» 518.000 » 520.000 »	1		519.250	0.02
334	» 530.000 » 532.000 »	1		530.780	0.03
335	» 532.000 » 534.000 »	1		533.370	0.03
337	» 536.000 » 538.000 »	1		537.010	0.03
344	» 550.000 » 552.000 »	1		550.790	0.03
345	» 552.000 » 554.000 »	1		552.550	0.03
359	» 580.000 » 582.000 »	1		581.440	0.03
376	» 614.000 » 616 000 »	1		614.500	0.03
379	» 620.000 » 622 000 »	1		620.520	0.03
392	» 646.000 » 648.000 »	1		647.000	0.03
394	» 650 000 » 652.000 »	1		651.000	0.03
396	» 654.000 » 656.000 »	1		654.870	0.03
403	» 668.000 » 670 000 »	1	0.01	669.440	0.03
414	» 690.000 » 692.000 »	1		691.950	0.03
438	» 738 000 » 740 000 »	1		738.200	0 04
454	» 770.000 » 772.000 »	1		770.830	0.04
456	» 774.000 » 776.000 »	1		775 840	0.04
483	» 828.000 » 830.000 »	1		828.630	0.04
530	» 922.000 » 924.000 »	1		923.610	0.05
		1		1.154.960	0.06
		1		1.464.020	0.07
	supérieur à 1.000.000 M	1		1.498.260	0.07
		1		1.628.940	0 08
		1		1 936.890	0.10
		1		2 086.670	0.10
		1		4 480.000	0.22
	Total. .	1.666.770	100.00	2 002.362.746	100.00

LIVRE I

—

LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

I

Les dépenses dans les anciens et dans les nouveaux budgets.

63. Les dépenses publiques sont, jusqu'à un certain point, l'indice le plus sûr de l'activité politique de chaque peuple. Un budget peut être considéré comme un grand livre de psychologie collective. Que les dépenses publiques soient destinées à remplir certaines fins de préférence à d'autres, c'est là une indication, non seulement de l'état social, mais des tendances de chaque pays. Lors même qu'on ferait disparaître les chiffres absolus pour ne garder que les chiffres proportionnels, indiquant le rapport de chaque partie du budget au tout, pas un observateur expert ne pourrait, après un examen des dépenses, confondre entre eux les budgets de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne, de l'Italie, de la Belgique.

Et cependant, il existe, entre les dépenses de tous les grands États, de singulières ressemblances : presque tous consacrent la majeure partie de leurs recettes, non pas à un but de civilisation et de culture, mais aux besoins élémentaires, pourrait-on dire, de l'existence collective : la sûreté et la défense.

Si remarquables qu'aient été les progrès de l'humanité et si grands que soient, tous les jours, ses progrès matériels, on ne peut pourtant pas dire que les rapports entre les divers peuples soient tels que leur sûreté et leur défense exigent seulement une faible partie de leurs ressources. Bien au contraire, en comparant les budgets du commen-

cement du XIXe siècle et de la fin, on observe qu'aujourd'hui comme au temps passé, ce sont les dépenses inscrites pour la sûreté extérieure et intérieure qui l'emportent. L'humanité, même dans sa partie la plus civilisée et la plus riche, n'en est pas encore arrivée au point de pouvoir consacrer la plus grosse part des recettes publiques à d'autres buts que ceux de sûreté et de défense.

Un examen attentif de tous les budgets des principaux pays de l'Europe et même des États civilisés hors d'Europe amène à cette conclusion que, partout, les recettes publiques sont, en majeure partie, destinées à la défense ou au paiement de ces dépenses intangibles qui représentent, pour la plupart, les intérêts de dettes contractées en vue de la défense. Pour les raisons déjà indiquées, il est très difficile de mettre en parallèle les budgets anciens et les budgets modernes : la comparaison ne peut être utile que si elle est restreinte. Elle nous montrera que tout ce qu'on a dit concorde exactement avec la réalité, même dans les pays qui vivent sous des régimes politiques différents.

64. Prenons, avant tout autre, l'exemple de l'Italie. L'Italie n'a conquis son unité et son indépendance qu'en 1860, elle a complété la première en 1870, unifié son régime financier en 1862. Ce n'était pas, ce n'est pas encore un pays riche; son unité politique n'a point correspondu à un réveil d'énergie au point de vue économique. Combien a-t-elle dépensé depuis 1862? Elle a dépensé, jusqu'en 1899-1900, l'énorme somme de 45.951.529.708 lire. C'est donc, en chiffres ronds, 46 milliards de francs, somme énorme, mais qui le paraîtra moins, si l'on veut bien songer qu'elle représente, pour un grand pays, près de 40 années de vie commune. Or, supposons que ce chiffre soit représenté par 100 et indiquons par des chiffres proportionnels à 100 toutes les autres dépenses. Eh bien! qu'a fait l'Italie de ce qu'elle a pris aux contribuables? L'emploi n'en est point un motif de joie : elle a dépensé 14.063.187.276 pour l'intérêt de ses

dettes perpétuelles, 2.762.198.677 pour des dettes remboursables, 2.815.342.435 pour dettes variables, 2.025.000.565 pour une autre dette, c'est-à-dire les pensions. Ces nombres, comparés au nombre 100, sont respectivement dans les rapports 30,61; 6,01; 6,12 et 4,41. Somme toute, l'Italie a dépensé 47,15 0/0, c'est-à-dire presque la moitié de ses recettes, soit pour éteindre ses dettes, soit pour payer les intérêts de ses dettes, soit encore pour les pensions qu'elle a à servir. Nous atteignons d'un coup la moitié, en additionnant certaines dépenses nécessitées par la Constitution. Dans la même période, l'Italie a payé, pour dotations au souverain ou aux princes, 585.638.054 lire et 71.847.709 pour les Chambres législatives, ce qui fait 1,28 et 0,17 du total. Nous en sommes, à proprement parler, à peu près à la moitié, à 48,70 0/0, et il s'agit des dépenses qu'on ne pouvait éviter en aucune façon, du moins étant donnée la constitution politique et sociale en vigueur. Mais l'Italie a-t-elle disposé librement de l'autre moitié? Elle aurait vraiment bien de la chance; en réalité, l'autre moitié ne fait qu'une part bien petite à l'agriculture, à l'industrie et au commerce. D'abord, l'Italie ne pouvait faire moins que d'avoir une administration civile; elle ne pouvait pas s'en passer, elle ne le pourra jamais. Elle a dépensé pour cet objet 1.250.647.536 lire, soit 2,72 du total. Ce n'est pas énorme, mais c'est déjà beaucoup. Mais l'Italie a été, de longues années, sous le régime du cours forcé; en outre des dépenses faites pour ses dettes, elle a dépensé 76.605.155 lire, soit 0,17 du total en commissions, changes et paiements à l'étranger. Nous en sommes déjà à plus de la moitié des dépenses: mais ce serait une illusion de croire que l'Italie ait pu disposer librement de l'autre moitié. D'abord, il fallait recouvrer les impôts et les taxes, et le recouvrement est toujours coûteux; il l'est d'autant plus que les citoyens sont contraints de donner à l'État une part notable de leurs recettes. Alors, le contribuable tend à tromper le Trésor; celui-ci tend à surprendre le contribuable; en défini-

tive, on finit par dépenser beaucoup. L'Italie a dépensé, pour ce chapitre, dans la période que nous étudions, 5.404.249.147 lire, savoir : 11,76 0/0 du total. On a dépensé gros également pour la magistrature. En Italie, la magistrature est aussi mal payée qu'elle est nombreuse. Elle a donc coûté pour dépenses d'office et traitements personnels 911.301.877 et pour dépenses de justice 197.476.185, ce qui fait respectivement 1,98 et 0,43 du total. La diplomatie est bien mieux payée; en compensation, elle est peu nombreuse : elle a coûté à peine 210.389.719, c'est-à-dire 0,44 du total (Peu importe si elle a commis des erreurs et si elle a fait faire d'autres dépenses : ici, nous nous bornons à énoncer des chiffres). Combien a dépensé l'Italie pour tous les services publics réunis? A peine 5.250.947.938, soit 11,43 du total, en ne tenant pas compte de 125.149.631, c'est-à-dire de 0,27 du total, pour la dette ecclésiastique. C'est bien peu sans doute, mais on ne pouvait peut-être pas davantage. Et, en effet, la dépense a absorbé plus du cinquième de toutes les recettes : on a dépensé 7.674.933.474 pour la guerre et 2.318.184.088 pour la marine, soit respectivement : 16,71 et 5,05 du total. Restent deux autres petites catégories : 112.638.253 lire pour les dépenses diverses et 85.791.986 pour réintégration de fonds, mais c'est à peine 0,25 et 0,19 du total. Ce sont là les dépenses effectives : il est peut-être bon de noter qu'on a laissé en dehors des dépenses qui comportent des modifications au patrimoine, les dépenses pour mouvements de capitaux et celles faites pour la construction des chemins de fer (1).

Donc, en Italie, les dépenses constitutionnelles et les dépenses militaires représentent les sept dixièmes des dépenses effectives; en y ajoutant les frais de recouvrement des impôts, on arrive à 82 0/0, qui représentent les besoins

1. Cf Nitti, *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97*, Naples, 1900 et les publications de la Comptabilité de l'État, dirigées par Orsini et Melani.

élémentaires de l'existence collective. Il ne reste que bien peu pour la civilisation et le bien-être.

65. Les autres pays sont-ils dans des conditions plus heureuses? On en peut douter fortement, si on observe leurs budgets. Quelques-uns sont plus riches pourtant; par le fait, ils sentent moins le fardeau. La France a un régime politique différent; elle vit dans de tout autres conditions démographiques et sociales; mais les dépenses de l'État n'ont pas un autre emploi. Léon Say, qui a résumé les budgets de la France de 1801 à 1886, confirme ces observations. En somme, sur 100 milliards dépensés entre 1801 et 1870, pas moins de 78 ont été absorbés pour les dettes, les dotations, le recouvrement des impôts; dans la 2e période (1872-80), 28 milliards sur 38; dans la troisième (1881-86), 11 1/2 sur 16,3. La situation ne diffère donc en rien; bien plus, elle est la reproduction du même phénomène. Et aujourd'hui les choses ne sont pas changées (1).

D'après les chiffres donnés par le sénateur A. Dubost, auteur du rapport général sur le budget pour l'année 1901, les dépenses pour la dette publique, dans le budget fran-

1. D'après Say, en divisant les années de 1801 à 1886 en trois périodes : 1801 à 1870, à 1871 à 1880, 1881 à 1886, on trouve que les dépenses ont toujours été, en millions de francs :

	1re période	2e période	3e période
1. Dette, dotations, recouvrements.	43.354	17.646	7.404
2. Service militaire et maritime .	34.917	10.388	4.116
3. Intérieur	6.840	4.141	1.404
4. Travaux publics	6.507	3.541	1.943
5. Cultes	2.302	711	200
6. Finances	1.781	578	94
7. Justice.	1.636	548	152
8. Instruction publique.	926	382	679
9. Agriculture et commerce . . .	776	317	213
10. Affaires étrangères	698	140	62
11. Beaux-Arts	404	109	95
12. Postes et télégraphes	—	18	33
	100.141	38.510	16.395

L. Say, *Les Finances de la France sous la troisième République*, Paris, 1900, vol. III.

çais de 1900, représentent 29 0/0, les dépenses pour les pensions 2,50 0/0, les dépenses militaires 35,50; en tout 67 0/0 du budget. La proportion entre les diverses dépenses n'a donc pas essentiellement changé en un siècle; ce sont les dépenses constitutionnelles qui absorbent toujours la majeure partie des recettes (1).

La situation de l'Angleterre est peut-être différente? En 1861, les dépenses de l'État étaient de 72 millions 8 en livres sterling, ce qui fait 2 £. 10 sh. et 8 d. par habitant; en 1901, elles ont été de 183 millions 6, ce qui fait 4 £. 8 sh. 6 d. par habitant. Mais les proportions entre les diverses catégories de dépenses n'ont point changé. Les dépenses constitutionnelles et les dépenses militaires absorbent une grande partie des recettes. En 1861, sur 72,8 millions de dépenses, 26,3 représentaient le fardeau des dettes, 31,3 les dépenses de guerre et de marine, 2,2 les autres dépenses du fonds consolidé en dehors du fardeau des dettes, 1 l'instruction publique, 6,2 les autres services civils, 2,5 le recouvrement des impôts et 2,9 le service postal et télégraphique. En 1881, les dépenses étaient de 80 millions sterling 9, dont 29,3 pour les dettes, 25,8 pour la guerre et la marine, 1,6 pour le fonds consolidé à l'exclusion de la dette publique, 4,2 pour l'instruction publique, 11,4 pour les autres dépenses des services civils, 2,8 pour les dépenses de recouvrement et 5,3 pour les postes et télégraphes. 1901 a été une année de guerre. Sur 183,6 millions sterling destinés aux dépenses, 19,8 ont été la part de la dette publique, 121,4 celle de la guerre et de la marine, 1,5 celle du fonds consolidé, en dehors des dettes, 12,6 celle de l'instruction publique, 14,6 celle des autres services civils, 2,8 celle des frais de recouvrement, et 13,4 celle des postes et télégraphes (2).

1. Antonin Dubost, *Rapport fait... sur le budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1901*, dans les Documents du Sénat français, n° 26, année 1901, etc.

2. Giffen, dans *J. R. SS.*, avril 1902.

Trois types d'États très divers présentent donc le même phénomène dans leurs dépenses publiques. En général, on trouve, chez les plus grands États, les mêmes proportions entre les dépenses, si bien que naît un doute sur la question de savoir si vraiment la politique internationale a réalisé les progrès dont nous nous vantons. Dans presque tous les États de l'Europe, de 65 à 75 et même à 80 0/0 des recettes de l'État servent à payer les dépenses constitutionnelles et les dépenses militaires : ce qui reste disponible pour le droit, la civilisation ou le bien-être représente une proportion relativement faible. Les pays mêmes qui se trouvent dans des circonstances plus avantageuses et qui, depuis plus longtemps, jouissent de la paix ne sont pas dans de meilleures conditions que les autres sous ce rapport.

Les sociologues qui aiment à prévoir et qui, par conséquent, se laissent aller à leur fantaisie avaient toujours parlé de la civilisation militaire de l'Europe continentale, en opposition avec l'esprit mercantile des Anglo-Saxons d'Europe et d'Amérique.

Les dépenses publiques de l'Angleterre et de l'Amérique ne diffèrent pas notablement, si on les compare à celles des États de l'Europe. Ce sont toujours les besoins premiers de l'existence qui absorbent la plus grosse part des recettes publiques.

D'après un rapport du ministre du Trésor des États-Unis (1), cette République a dépensé (pour les dépenses fédérales connues), de 1791 à 1901, la somme de 32.338.500.197 dollars. Eh bien! comment cette somme énorme a-t-elle été employée?

5.681.778.167 pour la guerre (dont seulement 3.572 millions avant 1866);

1.628 343.213 pour la marine (dont seulement 717 millions avant 1866);

1. *Annual Report of the Secretary of the Treasury on the state of the finances for the present year ended june* 30, 1901. Washington, 1901.

379.254.290 pour les Indiens ;
2.797.938.464 pour pensions presque toutes militaires ;
3.388.735.154 pour toutes les autres dépenses ;
173.494.641 pour primes ;
3.014.699.147 pour intérêts ;
15.274.260.118 pour la dette publique.

Donc, la dette publique et les dépenses militaires, même dans le plus riche pays du monde, pays où la taxation fédérale est faible, ont absorbé la majeure partie des recettes.

En Angleterre, la situation n'est guère différente : ce sont toujours les dépenses militaires et les dépenses du Trésor qui l'emportent sur toutes les autres.

Les seules charges du Trésor, représentées presque exclusivement par des dettes, absorbent, dans les principaux Etats, de 30 à 50 0/0 de toutes les dépenses (1) ; les dépenses militaires font monter les dépenses élémentaires pour les besoins de la vie sociale à un chiffre de 65 à 80 0/0 de toutes les dépenses.

1. Cf. le rapport financier du ministre du Trésor Rubini, 2 décembre 1900.

NOTE

Dans les documents financiers anglais, on trouve facilement les données statistiques relatives aux dépenses de l'Etat pendant tout le XIXe siècle; mais, comme nous l'a fait observer le sous-secrétaire d'État, E.-W. Hamilton, qui nous a procuré des notes importantes très précieuses, ces données ne sont comparables qu'après 1841. Voici donc, *en milliers de livres*, les dépenses de la Grande-Bretagne par principaux chapitres, à partir de 1841 :

Dépenses de l'État en Grande-Bretagne, à partir de 1841.

ANNÉE financière.	DETTE PUBLIQUE			DÉPENSES navales et militaires.	SERVICES PUBLICS			DÉPENSES de recouvrement.	SERVICE POSTAL	SERVICES SPÉCIAUX	DÉPENSES TOTALES (nettes) de l'Échiquier.	DÉPENSES en dehors du *local taxation revenue.*
	Part des intérêts et de l'Administration.	Part représentant l'amortissement du capital.	Total.		Liste civile et administration civile.	Instruction élémentaire.	Charges transférées à diverses époques, des fonds locaux aux fonds impériaux et dépenses réservées de caractère local.					
5 janv. 1841	27.338	2.145	29.483	14.674	4.388	60	567	2.218	35	—	51.425	—
— 1851	26.040	2.499	28.539	14.503	4.902	292	1.280	2.212	—	—	51.728	—
31 mars 1861	24.908	1.403	26.311	30.385	6.102	978	1.668	2.442	—	288	68.174	—
— 1871	23.946	3.266	27.212	22.440	6.121	1.255	2.350	2.472	—	—	61.850	—
— 1881	22.229	5.994	28.223	25.781	6.223	3.745	4.910	2.766	—	—	71.648	—
— 1891	19.010	5.962	24.972	33.372	6.420	5.294	3.188	2.560	—	95	75.901	6.974
— 1901	18.318	1.550	20.368	121.044	7.287	11.585	4.223	2.834	—	—	167.981	9.739

II

Les dépenses constitutionnelles.

66. On appelle *dépenses constitutionnelles* celles qui se rapportent plus directement à la constitution politique et qui répondent à des obligations auxquelles on ne peut se soustraire, sans manquer au pacte constitutionnel. Elles ressemblent, pour la plupart, à ces dépenses qui entrent dans le *fonds consolidé* du budget anglais et dont nous nous occuperons par la suite. En Angleterre, dans le *fonds consolidé*, — lequel représente un gros noyau de recettes et de dépenses que l'on regarde comme approuvées une fois pour toutes (l'introduction de cette institution remonte à l'avènement au trône de Guillaume III, après la Constitution de 1688) — entrent les dépenses suivantes : liste civile, intérêts de la dette consolidée ou de la dette flottante, quelques grandes pensions civiles et militaires, la dotation du Président de la Chambre des Communes (*speaker*), les émoluments de certaines Cours supérieures et de la magistrature, les dépenses pour les services diplomatiques, etc.

En général, on peut regarder comme dépenses constitutionnelles celles qui se rapportent à la liste civile et à la dotation des Chambres législatives, et qui portent le nom de dépenses de souveraineté ; les dépenses pour les intérêts de la dette publique, les dépenses pour les pensions civiles et militaires. Dans tous les pays modernes, le remplacement d'un État par un autre ne modifie pas les obligations contractuelles en tout ce qui regarde la dette pu-

blique et les pensions. Ainsi, non seulement l'Italie a payé et paie les pensions des anciens États de la Péninsule, mais elle a assumé leurs dettes et en supporte tout le poids.

Presque partout, les *dépenses de souveraineté* sont, aujourd'hui, proportionnellement moindres que par le passé. Tandis qu'elles ne représentent, à l'heure qu'il est, qu'une minime partie des budgets modernes, elles en représentaient la plus grande, autrefois. D'abord, les dépenses personnelles du souverain n'étaient ni distinctes des dépenses publiques ni limitées; de plus, elles absorbaient en réalité une bien plus grande partie des recettes qu'à présent. Dans son excellente *Storia delle finanze del regno di Napoli*, Ludovico Bianchini nous dit que les souverains normands manquaient presque tous de dotation personnelle; c'est pourquoi, ajoute-t-il, ils étaient riches ou pauvres en raison de leur bravoure ou de leur fourberie, ou bien de la bonne foi ou de la faiblesse des autres : là où ils se montraient fourbes et forts, ils réussissaient à s'approprier une grande partie des impôts et à les employer à des usages tout différents de ceux pour lesquels on les payait. Les assemblées populaires étaient incapables de mettre obstacle à cette manière d'agir; le souverain, ayant l'administration sous sa dépendance, disposait des deniers publics du mieux qu'il pouvait et qu'il croyait (1).

Il suffit de lire la description d'une grande Cour du moyen âge pour comprendre, aussitôt, que la plus grande partie des recettes publiques, ou au moins une grande partie, devait être consacrée au faste de la souveraineté. Si nous parcourons la liste des dépenses des Cours du passé, certains excès de prodigalité nous semblent à peine croyables. Le luxe de Frédérie de Souabe et des souverains angevins du Royaume de Naples a quelque chose de fantastique. Henri IV de France dépensait 1.200.000 écus, d'après

1. Cormenin a écrit : « Des listes civiles des rois absolus, nous n'en parlerons pas; ils n'ont rien, car ils ont tout. »

Roscher, rien qu'en jeux, en parties de chasse, etc. Louis XIV avait, pour sa Cour, en 1662, un budget de 35 millions de livres, somme énorme, si l'on tient compte de la valeur de l'argent à cette époque. En un temps beaucoup plus rapproché de nous, la *Maison du Roi* de Louis XVI se divisait en deux grands départements : la *maison civile* et la *maison militaire*, qui occupaient à peu près 14.000 personnes. La *maison civile* se divisait en sept services (*chapelle, chambre, garde-robe, cabinet, bouche, écurie, cérémonies*) et occupait 4.000 personnes. Le roi avait dans ses écuries 1.857 chevaux de trait et de selle, 280 chevaux de chasse, 217 carrosses. Les seules dépenses faites pour les écuries, en 1787, étaient de 6.200.000 *livres* : celles, faites pour la chasse, de 1.120.000. Les dépenses pour les dîners à la Cour et chez les princesses étaient de 3.660.492 *livres*. En moyenne, la Cour coûtait, suivant Taine, de 40 à 45 millions (1) ! Et nous n'ignorons pas la valeur de l'argent à ces époques, et combien la richesse nationale était peu de chose en comparaison de celle d'aujourd'hui.

La Cour de Louis XVI dépensait le dixième de toutes les recettes publiques de la France (2). De nos jours, aucune liste civile ne représente plus du centième des dépenses totales, quelques-unes bien moins encore.

Jusqu'à une époque récente, il n'y avait aucune distinction entre les dépenses du souverain et celles de l'État ; les souverains disposaient librement des recettes publiques.

C'est en Angleterre, en 1688, que cette distinction prit naissance. Jusqu'alors, entre les fonds destinés à la Couronne et ceux consacrés aux services publics, il n'y avait point de distinction : les uns et les autres étaient à la disposition du souverain. On résolut de fixer des sommes spéciales pour l'entretien de la maison du roi et pour les dépenses convenables à la dignité de la Couronne. Le reste

1, TAINE, *Ancien régime*, liv. II, ch. I.
2. CORRÉARD, *Histoire contemporaine*. Paris, 1892, p. 4.

des deniers publics devait être employé selon les décisions du Parlement. Mais ce ne fut que beaucoup plus tard, seulement en 1839, que la séparation devint complète. Même en France, après 1789, la mise à part de la liste civile devint la pierre angulaire du nouveau régime (1). Et depuis, la distinction a lieu presque partout ; même dans les pays à gouvernement absolu, comme la Russie, le souverain, en publiant les budgets, a limité la somme de ses recettes personnelles.

La locution *liste civile* a pénétré désormais dans le langage ordinaire ; mais cette locution a une origine passablement étrange, qui prouve que la fortune des mots dépend souvent, non pas tant de l'occasion, que de l'erreur. Macaulay nous raconte, en effet, dans son *Histoire d'Angleterre*, sous Guillaume III, que le revenu alloué à la Couronne devait faire face, non seulement aux dépenses de la maison royale, mais à celle des *emplois civils*. C'est pourquoi l'on dit : *liste civile* ; et même après que les dépenses de la maison royale eurent été distinguées de celles du gouvernement civil, la locution est restée. Bien plus, il arriva que les pays continentaux prirent la locution, éminemment insignifiante, dit Macaulay, de liste civile, pour exprimer la dotation du souverain.

Dans les derniers budgets, les dépenses inscrites pour *listes civiles*, allocations au souverain et dotations aux princes des maisons régnantes, ont été les suivantes, en certains pays de l'Europe : en Russie, l'empereur s'attribue 12.715.243 roubles ; en Autriche-Hongrie, le souverain reçoit, comme empereur d'Autriche, 9.300.000 couronnes et une somme égale, comme roi de Hongrie ; le roi d'Espagne reçoit 9.406.849 pesetas ; le roi de Suède, 1.321.000 couronnes, outre 375.000 comme roi de Norvège ; la reine de Hollande, 600.000 florins, en outre des gros revenus de la Couronne. En Allemagne, l'empereur reçoit, comme roi de

1. Cf. René Stourm, *Le budget*, 4e éd. Paris, 1904, pp. 16 et suivantes.

Prusse, 15.719.300 couronnes; le roi de Bavière a 4.231.000 mark, le roi de Wurtemberg 2.017.200, le roi de Saxe 3.142.300, le grand-duc de Bade 1.590.000, le grand-duc de Hesse 1.331.900, le grand-duc de Saxe-Weimar 960.000, le grand-duc d'Oldembourg 400.000, le prince de Schwartzburg-Rudolstadt 305.000, etc. Le roi et la famille royale de Belgique reçoivent 3 millions et demi; le roi et la famille royale d'Italie 16.050.000 lire; le roi et la famille royale d'Angleterre, par suite de la nouvelle liste civile, 620.000 livres sterling, etc.; mais ces chiffres ne se prêtent à aucune comparaison. Dans quelques pays, les revenus sont accrus des immenses biens de la Couronne; dans d'autres, il y a des dépenses relevant de la liste civile et qu'elle doit supporter. En Italie, par exemple, la liste civile est grevée des dépenses d'entretien de tous les palais royaux. En Angleterre, elles sont à la charge du budget et le roi jouit, en outre, des revenus des divers duchés de la Couronne. En Hollande, la reine tire au moins 400.000 florins des biens de la Couronne. En Russie, l'allocation de 742.594 florins, pour frais de la chancellerie particulière de l'empereur, incombe au budget de l'État. Les rapprochements de chiffres ressortent donc très souvent, en pareille matière, comme erronés. La liste civile anglaise a un caractère spécial, un ordonnancement qui lui est propre et qui limite le pouvoir qu'a le souverain d'en disposer (1). Il s'agit d'un véritable budget voté à l'avènement au trône de tout souverain. Les dépenses sont stables, publiées sans mystère. Le *Report* n° 110, présenté à la Chambre des Com-

1. Pendant le règne de la reine Victoria, le *Civil list Act* divisait, en effet, la liste civile en catégories, comme s'il s'agissait du premier budget venu : tant pour un but déterminé, tant pour un autre, etc. Voici ces catégories : 1. Privy Purse, 2. Retired Allowances, Salaries, and Wages, 3. Expenses of Household, 4. Royal Bounty, Alms and special services, 5. Pensions. — A l'avènement au trône d'Édouard VII, la liste civile anglaise a subi une modification importante et une augmentation de 67 mille livres sterling.

munes le 28 mars 1901, contient le budget de la liste civile, de 1838 à nos jours.

La liste civile peut être établie *pour un temps indéfini*, comme dans les États allemands, ou *pour toute la vie du souverain*, comme en Angleterre et en Italie (1) ; ce second système paraît préférable sous bien des rapports.

Dans les deux principaux pays à régime républicain, la France et les États-Unis d'Amérique, la dotation du chef de l'État est singulièrement différente. Prenant pour base une idée très bizarre, la Constitution de l'an III accordait à chaque membre du Directoire un traitement égal au prix de dix mille deux cent vingt-deux quintaux de froment (2). Mais la Constitution de 1848 accorda au Président un traitement beaucoup plus large : en outre des palais mis à sa disposition, il recevait un traitement de 600.000 francs par an. La Constitution actuellement en vigueur n'a fixé aucun traitement au Président de la République : bien plus, aucune loi n'en a déterminé le montant. Le pouvoir législatif inscrit une somme au budget; cette somme fut fixée, en 1871, dans le premier budget de la République, à 600.000 francs; mais 300.000 autres y furent ajoutés, en 1873, pour les dépenses de maison, et 300.000 encore, en 1876, pour les dépenses de voyages et de représentation. Au total, c'est 1.200.000 francs, mais beaucoup d'autres dépenses s'ajoutent à celles-là, qui sont à la charge du budget général.

1. L'art. 19 du Statut italien nous dit, à propos de la liste civile : « A l'avenir, la dotation susdite sera considérée comme établie pour la durée de chaque règne, à partir de la première législature qui suivra l'avènement du roi au trône. » La première loi qui aurait dû être votée dans la législature qui suivit l'avènement au trône de Victor Emmanuel II, ne le fut qu'à la troisième, contrairement à la disposition du Statut. Même chose en France sous Louis-Philippe et aussi en Belgique. L'art. 77 de la Constitution belge dit : « La loi fixe la liste civile pour la durée de chaque règne. »

2. « Le traitement de chacun d'eux est fixé, pour chaque année, à la même valeur de cinquante mille myriagrammes de froment » (art. 173).

D'après la Constitution en vigueur aux États-Unis d'Amérique, le Président de la République reçoit une indemnité qui ne peut être ni augmentée, ni diminuée durant le temps de sa charge. Mais l'indemnité est très mince pour un si haut office : elle a été de 25.000 dollars jusqu'en 1873 ; elle est maintenant de 50.000 dollars. Cette vaine parcimonie est un motif de faiblesse, puisque le Président ne réussit presque jamais à maintenir son indépendance vis-à-vis du parti dont il est l'émanation et qui est le véritable souverain, à moins que le Président ne soit lui-même fort riche.

En Suisse, le Président de la République a une action très restreinte. Il ne reste en charge qu'une année. Nommé par l'Assemblée fédérale, il est, pendant sa charge, président du Conseil fédéral et chef du département politique des affaires étrangères. Il ne reçoit que 17.000 francs; les six autres conseillers fédéraux en reçoivent 15.000.

67. Dans les dépenses de souveraineté entrent encore celles nécessaires au maintien des Chambres législatives. En Angleterre, en Espagne, en Allemagne, en Italie, la fonction législative est gratuite; dans beaucoup d'autres pays, les députés reçoivent une rétribution plus ou moins élevée. Par l'effet des lois du 2 août et du 30 novembre 1875, les députés et les sénateurs reçoivent, en France, une indemnité de 9.000 francs par an. Cette indemnité tire son origine du fait que, dans les anciens Parlements anglais comme dans les États-Généraux français et en général dans les assemblées du moyen-âge, le député qui s'y rendait au nom d'une circonscription, recevait presque toujours de ceux qui le déléguaient ses frais de voyage, de séjour et de nourriture. En France, chaque *baillage* payait l'indemnité à ses députés; il faut ajouter que chaque ordre : clergé, noblesse et tiers-état, supportait séparément les dépenses de ses propres représentants. En Angleterre, chaque comté, cité ou bourg, payait une indemnité spéciale à ses représentants. Les anciens historiens français ne manquent pas

d'ajouter que toute convocation des États généraux apparaissait aux populations comme un nouveau poids à porter, et qu'elle était, en général, regardée avec antipathie (1). D'autre part, en Angleterre, un ancien statut d'Henri VIII, aboli en entier seulement sous le règne de la reine Victoria, imposait la charge des députés à chaque cité ou à chaque bourg; il ne tomba en désuétude que lentement. Depuis deux siècles, aucun candidat n'a osé réclamer l'indemnité.

Dans les pays où elle a été adoptée, on a dû recourir à deux expédients, qui sont en réalité deux fictions. On a dû, d'une part, mettre toutes les indemnités à la charge de la nation; de l'autre, on a fait aux députés une obligation de ne pas les refuser. L'art. 38 de la Constitution française de 1848 décrétait, pour chaque représentant de la nation, une indemnité, sans droit de renonciation. Cette obligation se retrouve, en grande partie, dans les pays où l'indemnité aux Chambres électives a été introduite.

La question de savoir s'il faut indemniser les députés regarde la politique; ce n'est, somme toute, qu'une affaire de convenance pratique à régler selon les circonstances. Seulement, on doit noter ici, en passant, que les privilèges et les indemnités des Chambres législatives augmentent, et qu'à d'anciennes formes de domination s'en substituent de nouvelles. Or, tout ce qui accroît les immunités, les privilèges, les exemptions est considéré comme un mal et comme une attraction périlleuse. Les admirables pages qu'Herbert Spencer a écrites à ce propos sont d'une vérité profonde et méritent de rester toujours présentes à l'esprit; jamais on ne pourra les relire assez.

68. Dans les dépenses constitutionnelles entrent encore celles de la *dette publique*. Elles répondent à des obligations que l'on ne peut violer, sans faillir à un engagement constitutionnel.

1. Cf. Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 2e éd., p. 509.

Puisque les dettes ont été contractées dans l'intérêt de la nation entière, on admet que, sans changer la forme constitutionnelle, on ne peut manquer aux obligations qui en découlent. Bien plus, même dans les changements de gouvernement, tous les Etats respectent aujourd'hui les engagements pris par le régime précédent, pour quelque cause que ce soit. C'est là ce qui rend possible le développement du crédit qui, autrement, viendrait à perdre de sa force.

Comme nous le verrons quand nous nous occuperons de la dette publique, les grandes dépenses en vue des travaux publics et les grandes dépenses militaires ne se font, à l'heure qu'il est, dans la plus grande partie des nations modernes, que grâce à l'usage fréquent du crédit : de là ce fait que, dans les budgets modernes, les intérêts des dettes absorbent actuellement une large part des recettes. Les arrérages des dettes arrivent, dans beaucoup d'États, à représenter le tiers des dépenses totales; dans quelques-uns, elles montent presque à la moitié, c'est-à-dire à des proportions vraiment lourdes si l'on songe à ce que sont les budgets actuels.

Pareillement, dans les dépenses qui répondent à des obligations imprescriptibles et que, d'ordinaire, les Parlements ne discutent point, entrent celles contractées pour le paiement des *pensions* (1). La pension est une rente viagère, fournie à titre alimentaire aux fonctionnaires qui ne sont plus en activité de service, par suite de vieillesse ou autres circonstances déterminées par les lois.

A l'heure qu'il est, les pensions tendent à croître presque partout avec une rapidité vertigineuse et soulèvent de grandes inquiétudes pour l'avenir. Elles se rattachent, sans doute, à une nécessité imprescriptible, mais elles sont très pesantes, et il faut, le plus possible, les réduire au minimum indispensable.

1. Ch. Bavelier, *Traité des pensions civiles et militaires*, Paris, 1886; — Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, 2e édit., II, pp. 193 et suivantes

Sous les régimes passés, les pensions avaient généralement un caractère exceptionnel, ou simplement de concession souveraine; maintenant, elles sont, en général, accordées à tous les fonctionnaires et constituent un lourd fardeau.

Ordinairement, l'État prélève sur le traitement de l'employé une *retenue*, c'est-à-dire une somme qui, jointe à une *contribution* de l'État, est destinée à former la pension. Mais, en général, retenues et contributions ne sont point en rapport; si elles l'étaient, l'État fonctionnerait comme une caisse d'assurance, et l'on ne verrait point se vérifier ce qui constitue le péril de tant de budgets contemporains (1).

Très souvent les pensions ont été, dans le passé, une œuvre de profonde corruption. En Angleterre, au XVIII^e^ siècle, les pensions étaient distribuées si scandaleusement par les *whigs* que, dans son fameux dictionnaire, Johnson pouvait définir le pensionné *a slave of state hired by a stipend to obey his master*, un vil esclave stipendié par l'État pour obéir à son maître. A présent encore, dans les États-Unis, les pensions servent souvent à corrompre et ne sont qu'un moyen pour soutenir les partisans du parti victorieux. En l'année 1900-01, on a payé 145.245.230 dollars pour pensions, ce qui fait plus du double des dépenses de l'Italie pour la guerre et la marine, et cela, en grande partie, pour les héros et les combattants de la Guerre de Sécession, presque tous morts depuis longtemps.

Seuls les États-Unis, le plus riche des pays modernes, celui qui possède maintenant les plus grandes richesses minérales, le plus grand développement de l'agriculture et

1. En 1899-1900, les dépenses pour pensions ont monté, en Italie, à plus de 83 millions, dont la moitié à peu près pour pensions militaires. En Autriche, les seules pensions civiles ont été, en 1900, de 52 millions de couronnes, et, en Hongrie, de 19 millions. En Allemagne, les pensions militaires seulement ont été, en 1901-02, de 68.820.700 mark. En France, toutes les pensions étaient de 57 millions en 1832; elles se sont élevées, en 1900, à 214 millions.

de l'industrie, le plus de commerce, le plus d'expansion, peuvent se permettre un pareil gaspillage.

Il existe, en matière de pensions, des systèmes bien différents.

Il y a d'abord le système anglais. Les fonctionnaires réguliers ont *droit* à pension ; mais, dans certaines circonstances, au lieu d'une pension viagère, le Trésor peut payer, en une seule fois, une somme en argent calculée sur la durée présumée de la vie du titulaire. Aucune retenue n'est admise : la pension est à la charge de l'État.

Le système allemand reconnaît lui aussi le *droit* à pension et la met entièrement à la charge de l'État. L'Empire allemand, la Prusse, la Saxe ont institué cette règle.

En Italie et en France, une pension est accordée aux employés civils et militaires ; mais ils sont forcés de contribuer à sa formation à l'aide d'un versement qui prend la forme d'une retenue sur leurs traitements.

Aux États-Unis et en Suisse, il n'y a pas, en général, de pensions civiles.

Dans tous les pays, l'État donne à ses employés une rémunération toujours ou presque toujours inférieure à celle du marché pour des services de la même nature ; mais, au moyen des pensions, il prolonge ensuite la rémunération même après le service. Toutefois, l'État, à son tour, n'échappe pas à l'action de la loi qui régit la valeur ; les services qu'il reçoit sont en rapport avec leur rémunération, que celle-ci agisse ou non sur les meilleures intelligences.

Certains auteurs voudraient que les employés reçussent la totalité de leur traitement, sans retenue aucune, et que les pensions fussent supprimées : en ce cas, les fonctionnaires pourraient s'assurer directement.

Le système le plus rationnel est, au contraire, de faire fonctionner, sous la surveillance de l'État, le service des pensions, en se basant sur les règles des institutions de prévoyance, c'est-à-dire de proportionner retenues et allocations à la somme qui devait être payée, et de retrancher ainsi des

budgets de nos jours une de leurs principales raisons de préoccupation et de manque d'équilibre.

C'est ce qu'a déjà fait la Suède : elle a fondé des caisses de pensions pour chaque catégorie d'employés, caisses qui fonctionnent parfaitement, de la manière la plus sûre, et dans lesquelles se forme le montant des pensions, conformément aux exigences habituelles aux institutions d'assurance.

III

Le prix de revient de la défense.

69. Les dépenses militaires absorbent la majeure partie des recettes dans les budgets modernes; en certains pays, plus de la moitié des fonds disponibles, en dehors des charges qui ont un caractère constitutionnel. Il y a là des dépenses dont l'augmentation a été continue partout, dans les pays riches comme dans les pauvres, dans les pays agricoles comme dans les pays industriels; la forme même du gouvernement a été sans influence sur cette progression.

C'est l'Angleterre et la France qui, plus que les autres pays, ont poussé loin les dépenses ayant pour but leur sécurité et leur puissance. En cent vingt ans, de 1785 à 1895, les dépenses de la France ont augmenté sept fois, et huit celles de l'Angleterre. Malgré sa position privilégiée de pays insulaire, la Grande-Bretagne a accrû ses dépenses militaires plus que toute autre nation européenne. Les pays eux-mêmes qui jouissent, depuis le plus longtemps, des bienfaits de la paix, comme la Suède, ont vu, en trente ans, de 1870 à nos jours, tripler leurs dépenses de ce genre.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

Adam Smith a observé que les dépenses militaires, presque nulles chez les peuples chasseurs et pasteurs et rares chez les peuples agriculteurs, deviennent lourdes chez les peuples industriels. Les peuples agriculteurs éprouvent peu de dommage dans une courte guerre, surtout si elle se fait après les semailles et avant les récoltes; dans les pays où domine l'industrie, la situation est très différente. L'artisan qui abandonne sa boutique n'a pas pour lui, quand il prend les armes, la nature qui aide à les lui préparer. Dès le temps où il vivait, Adam Smith avait remarqué que les perfectionnements de l'art de la guerre avaient rendu celle-ci difficile et compliquée et empêché qu'elle devînt de peu de durée et se terminât en une seule bataille (1). Et cependant, quand Smith écrivait, l'art de la guerre était encore rudimentaire : des mécanismes plus compliqués, des moyens de destruction plus parfaits et plus puissants ont augmenté extraordinairement, depuis lui, les dépenses militaires.

On peut considérer les dépenses militaires à deux points de vue différents : les dépenses ordinaires pour l'entretien, en temps de paix, de l'armée et de la flotte avec tous leurs armements, équipements et moyens de défense et d'attaque; les dépenses pour la guerre, dans les cas où elle est déclarée.

A l'heure qu'il est, par suite de leur plus longue durée, des énormes frais qu'elles entraînent, du fait que ce n'est plus une armée qui s'oppose à une autre, mais bien, par suite des formes actuelles d'enrôlement, des masses d'hommes, toute la partie la plus vigoureuse et la plus jeune d'une nation, les guerres tendent à devenir moins fréquentes. Inversement, les dépenses militaires faites en temps de paix pour préparer, sinon pour éviter la guerre, deviennent de plus en plus considérables.

La dernière grande guerre qui ait eu lieu en Europe, celle entre la Prusse et la France, remonte déjà à plus de trente ans. Depuis, à l'exception de quelques conflits sans grande

1. A. Smith, *Wealth of nations*, liv. V, ch. I, sect. I.

importance, dans l'Europe orientale, il n'y a pas eu, en Europe, d'autres grandes guerres. Or, la guerre de 1870, où l'on se battit alors que les progrès militaires actuels étaient encore à leur origine, a, d'après Molkte (1), coûté la vie à 6.247 officiers et à 123.453 soldats allemands. Mais Molkte ajoutait que « la perte totale des Français échappait au calcul » : perte d'hommes et perte de richesses.

Cela seul peut donner une idée de l'immensité des dépenses militaires de nos jours.

70. L'augmentation des dépenses militaires est un fait général, qui n'est pas plus considérable dans les grands États que dans les petits, dans les pays monarchiques que dans les républicains ; ou plutôt, ce sont les pays républicains qui, souvent, accordent davantage à ces dépenses, bien qu'on ne puisse considérer ce fait comme une conséquence de leur forme politique. Dans la phase actuelle de la civilisation, on observe souvent que les pays les plus petits ne dépensent pas moins que les grands, que les démocraties ne peuvent échapper à un fait qui paraît coïncider avec les luttes les plus terribles pour la suprématie politique et commerciale. Bien plus, dans certains petits États, la proportion entre la masse des dépenses et les dépenses militaires est plus considérable que dans les grands. C'est également un phénomène bien caractéristique que les démocraties modernes, même dans les petits pays qui jouissent des bienfaits d'une neutralité de fait, sinon de droit, ne semblent pas pouvoir se soustraire à ce qui est un fait général, le grand développement des dépenses militaires.

Non seulement beaucoup de théoriciens allemands jugent nécessaires les dépenses militaires, mais ils tendent à en exagérer les avantages. Ils disent qu'étant donné le caractère des industries modernes, rien n'est plus utile que la diffusion de l'esprit militaire, que le sentiment de discipline que donne l'armée, outre que c'est là consolider l'unité natio-

1. Molkte, *Storia della guerra del 1870-1871.*

nale, créer ces conditions de sûreté intérieure et extérieure qui permettent l'expansion de la richesse. Certains insistent encore sur ceci, que les grandes victoires militaires ont eu pour effet, sinon toujours, du moins très souvent, de réveiller chez les vainqueurs un tel esprit de progrès, une si grande énergie, que la répercussion s'en fait sentir aussi sur la vie économique de la nation. La vraie grandeur de l'Angleterre date de ses victoires sur Napoléon; la vraie grandeur de l'Allemagne, de ses victoires sur la France. Ces raisonnements sont accueillis avec une extrême réserve; ils sont, en effet, moins la conséquence d'un vaste examen des phénomènes de la vie sociale, que l'expression de l'état d'âme d'un peuple victorieux.

Même en France, en Angleterre, en Italie, des écrivains éminents sont tombés dans des apologies de la guerre qui contrastent avec l'esprit des temps modernes. Joseph de Maistre, dans son livre célèbre : *De la guerre et de la paix*, l'avait déclarée divine par elle-même, par la gloire mystérieuse qui l'environne et par la fascination qu'elle a sur les grandes âmes. Victor Cousin, un idéaliste, disait carrément que toute la vertu d'un peuple est sur les champs de bataille. Chateaubriand, non moins pénétré de sentimentalisme, faisait l'apologie de la guerre comme d'un bienfait de l'humanité. Même de profonds observateurs, comme César Balbo, comme A. de Tocqueville, n'ont point échappé à cette fascination de la guerre. Balbo considérait comme une erreur philosophique et morale de dire, de façon absolue, que la guerre est un mal et la paix un bien. Tocqueville a dit que, seule, la guerre élargit la pensée d'un peuple et élève son âme. Proudhon, en dépit de ses tendances anarchiques, a été le plus grand apologiste de la guerre, qu'il considère comme un phénomène plus profond et plus sublime que notre vie morale et auquel on ne peut pas même comparer les créations gigantesques de l'industrie. La guerre était, pour Proudhon, l'expression la plus inconvertible de la conscience collective.

Il est difficile d'apporter en cette matière une grande sérénité de jugement, puisque tout un ensemble de traditions et d'intérêts pèse sur notre âme. On peut seulement constater que, d'un côté, nos sociétés industrielles, où la richesse est plus grande, ont un plus grand besoin de la paix, et que, d'un autre côté, les habitudes de la vie moderne ne sont pas les plus aptes à développer l'esprit de la guerre. Au point de vue financier, c'est à nous de faire observer que les dépenses militaires augmentent d'une manière continue dans tous les États civilisés de l'Europe, comme aussi dans ceux qui sont hors d'Europe ; qu'elles sont la principale cause de l'accroissement des dettes publiques, lesquelles, à leur tour, ont déterminé l'accroissement des impositions. Dans les pays les plus pauvres, ce fait a influencé quelquefois défavorablement la production de la richesse.

NOTE

Quand le Czar, en 1898, invita les puissances européennes à la conférence en faveur de la paix, qui, depuis, eut lieu à La Haye, le *Messager officiel* de Russie faisait remarquer que les dépenses militaires absorbent maintenant une grande partie des recettes publiques :

« Les dépenses de maintien des armées en Europe se présentent comme suit : la Russie 772.500.000 francs, l'Allemagne 675 millions de francs, la France 650.000.000 de francs, l'Autriche 432.500.000 francs, l'Italie 267.250.000 francs, la Grande-Bretagne 450.000.000 francs. Les six États réunis dépensent un total de 4 milliards 236 millions de francs. L'entretien du soldat russe est celui qui se fait à meilleur marché, il est de 772 fr. 50 par an ; celui du soldat allemand, de 1.162 fr. 50 ; celui du soldat autrichien-hongrois de 1.175 fr. ; de l'italien, 1.535 fr. ; du français 1.633 fr. ; de l'anglais 2.045 francs. Chaque habitant de la Russie supporte 6 fr. de dépenses militaires ; d'Allemagne, 13 fr. ; d'Autriche-Hongrie 10 fr. ; d'Italie presque 9 fr. ; de France 18 fr. 25 ; d'Angleterre 12 fr. Le budget militaire du Danemark ne dépasse pas, il est vrai, 15.750.000 fr., mais c'est là une somme des plus considérables pour ce pays. Si les pays de l'Europe voient constamment croître leurs dettes, cela dépend de l'augmentation constante des dépenses militaires.

« Chacun peut se rendre compte de ce que coûterait une grande guerre éventuelle. La dernière guerre entre la Chine et le Japon a englouti un milliard 250 millions de francs. Dans le cas d'une guerre

européenne, les dépenses monteraient à 6 milliards de francs, auxquels il faudrait ajouter les pertes incalculables d'hommes et de matériel ».

Et, après avoir donné cette note, le *Messager officiel* la faisait suivre de ces considérations :

« Des dépenses aussi colossales ne peuvent certainement pas être productives. Elles épuisent les sources des revenus des nations, paralysent le fonctionnement des organes financiers du pays et arrêtent le développement du bien-être général. Les meilleurs esprits de tous les pays se sont appliqués, dans tous les temps, à trouver un moyen d'assurer la paix autrement que par l'augmentation des forces militaires, c'est-à-dire sur les principes du droit et de l'équité, en soumettant à l'arbitrage les conflits entre nations, de manière à mettre fin à cette théorie vraiment barbare, qui identifie la civilisation avec les perfectionnements toujours nouveaux apportés aux moyens de destruction. »

Certains auteurs opposent, bien à tort, l'esprit mercantile des Anglais à l'esprit militaire de quelques États du continent européen, comme l'Allemagne et la Russie. Il faut cependant remarquer que l'Angleterre est le pays dans lequel les dépenses militaires ont été et sont les plus grandes ; qu'enfin, c'est le pays de l'Europe qui, pendant le XIXe siècle, a fait le plus grand nombre de guerres.

Des données fournies par BASTABLE (*Finance*, p. 68) il résulte que, de 1775 à 1857-58, les dépenses militaires se sont accrues de la manière suivante :

GRANDE-BRETAGNE

		Dépenses ordinaires
Année 1775	en milliers de livres sterling	3.810
» 1823		14 350
» 1847		18.500
» 1857-58		23.500

De 1861 à 1901, en 40 ans, les dépenses militaires de la Grande-Bretagne ont grandi de la façon qui suit :

	Armée	Marine	Total	
	(en millions sterling)			
1861	15,0	13,3	31,3	
1871	13,5	9,0	22,5	
1881	14,7	10,5	25,8	
1891	17,9	15,5	33,5	
1901	91,9	29,5	121,4	(Guerre du Transvaal)
1902 (prévisions)	90,0	30,9	120,9	*Idem.*

En 1902-03, les prévisions étaient de 69 millions 6 pour l'armée et de 31,2 pour la marine ; soit 111 millions sterling en tout, dont une partie notable, représentent des dépenses permanentes.

FRANCE

En France aussi, les dépenses militaires n'ont cessé de s'accroître ; elles ont surtout grossi depuis la troisième République.

		Dépenses de l'armée	Dépenses de la marine
		(en millions de francs)	
Année	1869	393,6	155,5
»	1870	406,6	195,9
»	1875	485,2	155,5
»	1880	558,5	193,6
»	1885	600	309,4
»	1890	580	201,3
»	1895	637	268,1
»	1899	664,4	322,4

Les pensions militaires ont été, en 1900, de 95 millions 9 pour l'armée, et de 36 millions 6 pour la marine.

Cf. l'*Annuaire statistique* de la France, de 1901, pp. 552 et 562.

Allemagne

En Allemagne, les dépenses militaires effectives ont éprouvé, en 30 ans, une augmentation extrêmement rapide, ainsi que les pensions militaires que nous indiquons en même temps :

		Dépenses de l'armée	Dépenses de la marine	Pensions militaires
		—	(en milliers de mark).	—
Année	1871-72	206.172,6	24.531,6	
»	1876-77	458.038,7	41 009,5	25.032,0
»	1881-82	396 092,6	38 003,8	18 356,1
»	1886-87	396.081,4	50 467,6	22.775,2
»	1891-92	566.514,0	85 397,0	38.710,1
»	1896-97	565 833,8	92.070,8	53 815,9
»	1901-02	656.349,5	167 145,0	65.820,7

Ces chiffres ont été fournis par l'Office impérial de statistique, de Berlin.

Russie

Le ministère des finances de Russie nous a mis en état de fournir les données relatives à la Russie pendant un siècle. Les dépenses sont indiquées ici en milliers de roubles :

	Dépenses ordinaires		Dépenses militaires	
	Guerre	Marine	extraordinaires	Totaux
1804	41.942	10.742	—	52 684
1807	63 42	17.135	—	80 557
1815	213.966	16 868	—	230 834
1825	155.202	24.222	—	179 427
1835	201.446	42 696	—	244.142
1845	71.968	14 457	—	86.425
1855	239 823	30.263	—	270 086
1865	140.019	23 246	—	163.265
1876	191.312	27.109	50.998	269.419
1881	225 664	30.467	29.981	286.112
1886	211 995	45 038	—	257.033
1891	226.108	45.468	26.654	298.230
1896	294.339	59 531	—	358 890
1900	333.511	88.561	61.843	483.945
1902 (prévisions)	325 639	98 319	—	424.058

États-Unis d'Amérique

Les États-Unis d'Amérique (pays fort vanté par quelques écrivains trop prompts comme un de ceux au monde qui sont les moins portés aux choses militaires) ont consacré, eux aussi, la plus grande partie de leurs ressources fédérales aux dépenses militaires. De 1791 à 1901, ils ont dépensé pour l'armée 5.681 millions de dollars, pour la marine 1.628 millions, et 2.797 millions pour pensions presque toutes militaires.

Voici quelle a été (en dollars) l'augmentation des dépenses :

	Guerre	Marine	Pensions
1791	623.804	—	175.813
1801	1.672.944	2.411.424	73.533
1811	2.032.828	1.965.566	75.043
1821	4.461.291	3.319.243	242.817
1831	4.841.835	3.856.183	1.170.665
1841	8.801 610	6.001 076	2.388.434
1851	12.161.965	8.880.581	2.293.377
1861	23.001.530	12.307.156	1.034.599
1871	35.372.157	21.249.809	28.533.402
1881	40.466.460	15.686.671	50.059.279
1891	48.728.065	26.113.826	124.415.951
1901	144.615.697	60.506.978	139.896.073

Nous avons évité de signaler les années de guerre; et néanmoins, on ne peut nier l'évidence de l'augmentation.

Le budget fédéral des États-Unis est formé en grande partie de la dette publique et des dépenses militaires.

Italie

D'après la publication officielle : *Il bilancio del regno d'Italia negli esercizj finanziari dal 1862 al 1899-1900.* Rome, 1901, les dépenses militaires effectives ont été :

	Guerre	Marine
	(en milliers de lire)	
1862	172.307	51.704
1867	144.246	31.245
1872	151.977	27.763
1877	171.949	41.818
1882	190.079	46 060
1887-88	240 627	90.063
1892-93	233 253	97.912
1897-98	245.166	101.315
1899-900	223.235	114.278

En 1902-03, les dépenses militaires prévues étaient, pour la guerre, de 275 millions, et, pour la marine, de 121.

En réalité, les dépenses militaires sont beaucoup moins fortes qu'elles

ne le semblent. Le budget de la guerre contient aussi des dépenses pour la sûreté à l'intérieur, comme celles qui s'appliquent aux carabiniers, lesquels, ailleurs, sont à la charge d'autres budgets, ou directement des administrations locales.

Les États secondaires : les petits États et les États neutres

Les petits pays dépensent très souvent plus que les grands pour leur défense; les États appelés neutres ne dépensent souvent pas moins que les plus belliqueux. De toute façon, l'accroissement des dépenses militaires n'est pas moindre chez eux.

Peu après le milieu du XIXe siècle, les dépenses militaires de la pacifique Hollande ont doublé, d'après les données officielles du Ministère des Finances de La Haye :

	Budget de la guerre	Budget de la marine	Totaux
	(en milliers de florins)		
1851	10.057	5 060	15.117
1861	12.910	6.226	22.136
1871	14.744	8.836	23.580
1881	19.944	11 916	31.863
1891	22.180	13.829	36.009
1901 (prévisions)	23.000	16 500	39.500

Ainsi, en tenant compte de sa population, la pacifique Hollande dépense beaucoup plus que l'Italie, et presque autant que les pays les plus belliqueux de l'Europe.

En Belgique, d'après la publication officielle : *Statistique générale des recettes et des dépenses 1840-95,* pp. 205 et suivantes, les dépenses militaires, qui étaient de 29 millions en 1841 et de 26 en 1851, ont monté à 42 en 1861, à 48 en 1871, à 51 en 1881, à 83 en 1891. En 1901, elles étaient prévues pour 55 millions. Si l'on tenait compte de beaucoup de dépenses pour la sûreté publique et pour les pensions, on verrait que la Belgique elle-même dépense pour le moins autant que l'Italie, sinon davantage.

La Suède, — l'État qui a joui, le plus longtemps peut être des bienfaits de la paix présente, — a éprouvé, à son tour, en 30 ans, l'accroissement suivant, en ce qui concerne ses dépenses militaires :

		Dépenses ordinaires
Année 1870	en milliers de couronnes :	16.359
» 1880	» »	24.604
» 1890	» »	30.003
» 1898	» »	41.738
» 1899	» »	44.236

En Suisse, le budget de prévision de 1892 portait les dépenses du Ministère de la Guerre à 28 millions de francs.

IV

Les dépenses de justice et de sûreté à l'intérieur.

71. Toutes les dépenses qui n'entrent pas dans les deux précédentes catégories et qui ne touchent ni au recouvrement des impôts, ni à l'exploitation des industries de l'État, ont pour but, en général, la justice, la civilisation et le bien-être. Dans certains cas, en somme, elles tendent à maintenir les institutions qui facilitent les rapports entre les citoyens; dans d'autres, à répandre l'instruction ou l'éducation; dans d'autres encore, à créer, à l'aide des travaux publics, de grandes voies pour le commerce, etc. Les dépenses en vue de la représentation à l'étranger, — maintenant surtout que, dans presque tous les grands États, le service consulaire revêt plutôt une apparence commerciale, — ont aussi le caractère de dépenses destinées à influer sur la richesse d'une nation.

On peut avoir les idées les plus variées sur la nature de l'État et sur ses attributions; on ne peut nier que deux fonctions lui soient essentielles : la sûreté à l'intérieur et la justice. La sûreté à l'intérieur est la première condition de développement, après celle du dehors : ni agriculture, ni industrie, ni commerce ne trouvent un développement possible là où la police fait défaut. Un pays, même mal ordonné, est préférable à celui où l'ordre n'existe pas. S'il était possible, dans les temps passés, que chacun se défendît lui-même, aucun État moderne n'a considéré la sûreté à l'intérieur autrement que comme un service public, bien plus comme le principal de tous les services publics.

Aujourd'hui comme par le passé, l'armée a une grande fonction de sûreté à l'intérieur; mais elle ne peut être employée pour un tel but qu'en cas de révolte, de sédition, etc., jamais en temps normal. Il faut donc des organes spéciaux pour la protection de la sûreté intérieure. L'État a toujours la tutelle suprême de l'ordre public; mais certaines fonctions sont par lui dévolues, souvent, aux organes administratifs inférieurs. Aussi, en Angleterre, en France, même en Italie et un peu partout, la sûreté à l'intérieur n'est pas confiée à l'État seul, bien qu'il y ait la plus grande responsabilité.

La sûreté, dans les pays civilisés, consiste non pas seulement en services de répression, mais surtout en services de prévention : on cherche le plus possible à prévenir les désordres, les violences, tout ce qui rend la vie sociale plus difficile et moins sûre.

Dans tous les États, les dépenses de police se sont considérablement accrues (1) : certaines villes, comme Londres, Berlin ou Saint-Pétersbourg possèdent un nombre d'agents de la sûreté qui dépasse celui des combattants dans quelques-unes des plus fameuses batailles de la Grèce antique. C'est une nécessité plus qu'un besoin; en supposant même une société plus cultivée et plus morale, les éléments inférieurs ou anormaux qui y subsistent, ne permettront jamais de réduire notablement les dépenses de sûreté. On disait à une certaine époque : Pour toute école qui s'ouvre se ferme une prison : c'est une phrase de rhétorique dont les faits ont démenti le sens. Beaucoup d'écoles se sont ouvertes, mais aussi beaucoup de prisons; souvent les formes de la criminalité ont plus changé que son intensité réelle. De toute façon, si l'instruction est un très grand bien auquel il faut beaucoup sacrifier, il n'en est pas moins vrai qu'elle n'est pas toujours unie à une grande élévation morale.

1. Leroy-Beaulieu, *L'État moderne et ses fonctions*, liv. III, ch. II; Bastable, *Finance*, liv. I, ch. III.

Pendant bien des siècles, la justice et la sûreté ont été considérées, sinon dans les lois ou les coutumes, du moins et en grande partie, comme un fait individuel. Parfois, l'État a affermé à des compagnies privées le droit de police et de justice. La *Santa Hermandada*, qui poussait Sancho Pança à donner des conseils de prudence à Don Quichotte, ne fut pas une institution spéciale à l'Espagne. Aujourd'hui encore, dans les États-Unis d'Amérique, il existe des sociétés privées qui exercent des fonctions de police pour le compte des particuliers, dont elles défendent la vie ou les biens, moyennant une récompense spéciale, ou qui se chargent directement de découvrir les gens coupables de vol ou d'homicide.

Les dépenses de police et de justice, qui n'avaient presque pas d'importance dans les budgets passés, en ont beaucoup, au contraire, dans les budgets de nos jours. A l'heure qu'il est, ces deux fonctions sont partout réservées exclusivement à l'État et aux pouvoirs publics; si, dans quelques cas, comme nous l'avons vu, certaines fonctions relatives à la sûreté publique ont été déléguées aux organismes inférieurs, et aussi certaines fonctions de justice, cela n'empêche pas que l'État ne préside toujours à l'une et à l'autre, et qu'il ne soit généralement admis que l'action individuelle est tout à fait insuffisante.

Le commerce et la manufacture, a dit A. Smith, ne peuvent fleurir longtemps dans un État où fait défaut l'administration régulière de la justice, où les propriétés ne sont pas parfaitement garanties, où la bonne foi dans les conventions ne trouve pas l'appui de la loi. Et il ajoute que le commerce et l'industrie seront rarement florissants dans un État où le crédit du gouvernement n'inspire pas une certaine confiance (1).

Les dépenses pour le maintien de l'ordre et pour l'exécution de la loi sont donc des plus nécessaires; il n'y a pas

1. SMITH, *Wealth of nations*, liv. V, ch. III.

un seul pays moderne qui puisse s'y soustraire. Bien plus, comme la richesse générale augmente et que le développement continu de la production crée toujours de nouvelles formes d'activité, il devient de plus en plus nécessaire que la protection sociale leur assure le moyen de vivre et de se répandre. Pour les dépenses de police et de justice, on cherche, comme pour celles qui regardent la santé, à développer de plus en plus les moyens préventifs, au lieu des moyens de répression; à éviter les manifestations et, qui plus est, les actes qui donnent naissance au mal, plutôt que d'avoir à le réprimer une fois qu'il s'est manifesté. C'est un processus identique et qui dérive du développement des connaissances.

Un autre fait contribue à augmenter les frais de police : les systèmes de pénalité ont changé. Jusqu'à ces derniers siècles, la peine de mort était employée sans parcimonie; souvent elle servait à punir des fautes assez peu graves. Ce que les exécutions capitales ne faisaient pas, les prisons ou les galères le faisaient, véritables lieux de mort, où une longue vie était impossible : il suffit de lire la description d'une prison du moyen-âge ou d'en visiter les débris, pour comprendre que l'entretien des condamnés et, en général, la justice répressive devaient coûter peu. Depuis Beccaria, depuis Bentham, depuis la profonde révolution qu'ont opérée dans les idées la philosophie du XVIII^e^ siècle et les progrès du droit pénal, on a considéré la peine d'après des critères bien différents. Peu d'États ont complètement aboli la peine de mort; elle continue à subsister dans les plus civilisés. Mais, abolie ou non, on n'y recourt que dans les cas extrêmes. En 1899, il n'y a eu, dans toute la France, que 20 condamnations à mort, dont 6 ont été seules réellement exécutées. D'ailleurs, les prisons sont non plus des antres ténébreux, mais des endroits où l'on cherche, autant que possible, à respecter les règles de l'hygiène, où l'alimentation est suffisante, sinon abondante, où l'on cherche enfin, si l'on n'y réussit pas toujours, à améliorer l'état

moral des délinquants plutôt qu'à l'aggraver; aussi les dépenses faites pour les prisons sont-elles très fortes, dans presque tous les États. Lorsqu'on songe que, dans bien des pays de l'Europe, on trouve de un à deux détenus, parfois trois, pour une population de 1.000 âmes, on comprend que les dépenses doivent être considérables. En Italie, les seules dépenses ordinaires de l'État pour les prisons dépassent notablement 30 millions de francs par an; en France et dans les principaux États, elles sont quelquefois beaucoup plus grandes. D'ailleurs, la procédure dont on use au Maroc ou en Chine, de laisser le délinquant en liberté, en lui coupant les mains pour le rendre incapable de nuire, blesse tous nos sentiments; personne ne peut en désirer une semblable.

72. On ne peut nier que, parmi les attributions principales des États modernes, ne se trouve celle de déterminer les droits et les responsabilités juridiques, d'être, par là-même, les exécuteurs du droit et d'avoir, comme fonction principale, la protection de la justice. Les lois émanent de l'État ; si elles sont des relations nécessaires qui dérivent de la nature des choses, ce n'est que par l'entremise de l'État qu'elles reçoivent leur application (1). Les organes judiciaires destinés à maintenir le respect de la loi, à punir les coupables, à mettre fin aux contestations entre les particuliers, se rattachent à une haute fonction de l'État.

Le droit de juger peut être confié, soit à des magistratures populaires, en général gratuites ou à peu près, soit à des officiers publics rendus indépendants du pouvoir exécutif. Le jury a eu, dans le passé, une très grande importance; d'Angleterre, il s'est trouvé introduit, dans une large mesure, dans les États du continent; mais on tend aujourd'hui à restreindre ses attributions, en les limitant au jugement des procès politiques. De toute façon, le jury n'est pas, en géné-

1. Sur la justice aux temps passés, Cf. SUMNER MAINE, *Ancient law* ch. x; *Early Institutions*, ch. IX et X.

ral, moins coûteux, au point de vue financier, que les magistrats ordinaires. Les jugements civils sont presque partout confiés à ces derniers.

Les institutions judiciaires diffèrent de pays à pays, selon les traditions historiques et les conditions sociales particulières. Les institutions anglaises présentent un caractère tout à fait spécial. Dans cette contrée, les magistrats sont peu nombreux et largement rétribués, et le jury a une très grande importance (1).

V

Les dépenses en vue de l'Instruction et de l'Éducation.

73. Les dépenses en vue de l'instruction, de l'éducation et de la religion figurent encore réunies dans certains budgets. Mais elles ont suivi une marche bien différente. Les dépenses religieuses prédominaient dans les anciens budgets, quoique l'Église eût presque partout de grands biens; l'instruction était en général confiée à l'initiative privée. Au moyen âge surtout, — un moyen âge qui a duré jusqu'à la fin du XVIII[e] siècle, — les avantages de l'instruction n'étaient point chose admise, ou bien l'on croyait qu'ils devaient être entièrement réservés à certaines classes. En général, on regardait vers le passé plus que vers l'avenir.

1. En Italie, où la magistrature est nombreuse à l'excès et payée parcimonieusement, les dépenses qui la concernent ont passé de 20 millions et demi en 1870, à 26 millions et demi en 1899-1900 (les dépenses de justice restant en dehors).

Les hommes d'État croyaient que le summum de la sagesse avait été atteint par les Grecs et par les Romains, et que c'était un sage conseil d'interpréter leurs grands écrivains plutôt que de rechercher la vérité. On méprisait comme malfaisant le doute, qui est la base de la science. René Descartes a seul osé le retirer du gouffre du dédain, pour l'élever aux hauteurs de la souveraineté. Aujourd'hui, ceux-là mêmes qui redoutent le plus l'instruction admettent qu'elle a bien ses avantages. On a reconnu qu'aucune élévation n'est possible sans un accroissement de connaissances, et, qu'aucun développement de la richesse n'est possible dans les sociétés ignorantes. Seul le travail élève l'homme, le travail éclairé par la culture ; seule l'instruction peut ouvrir à la tolérance les esprits dans lesquels fermentent les haines et les préjugés.

Dès son époque, Adam Smith a reconnu que la division du travail, en enchaînant les masses ouvrières, en les forçant à s'occuper de choses simples, en leur enlevant le temps de s'instruire, faisait une nécessité à l'État d'assumer les dépenses en vue de l'instruction, s'il ne voulait pas voir le peuple tomber dans une sorte de dégénérescence physique, intellectuelle et morale (1).

Il est admis aujourd'hui, dans la plupart des États de l'Europe, que l'instruction primaire doit être gratuite pour ceux qui ne peuvent la payer, et obligatoire dans ses premiers degrés ; que l'instruction supérieure, lorsqu'elle a pour but la pure recherche scientifique, doit être soutenue par l'État et élevée le plus possible, mais que l'instruction professionnelle ne doit être ni obligatoire, ni gratuite. Certains pays, comme l'Italie, comme la France, etc., tombent dans des exagérations nuisibles, quand elles portent la gratuité ou à peu près jusque dans l'enseignement secondaire et supérieur, dont certaines classes, généralement riches, sont seules destinées à bénéficier.

1. Sur les idées d'A. SMITH, au sujet de l'instruction, cf. *Wealth of nations*, liv. I, ch. v.

Que l'instruction primaire ou élémentaire, à ses premiers degrés tout au moins, soit obligatoire, c'est là un besoin de défense sociale. Dans la vieille monarchie française, il suffisait d'éduquer le Dauphin, le fils du roi, qui devait gouverner la fortune du royaume; maintenant, le dauphin, dans les États démocratiques, c'est toute la génération nouvelle. Peut-être ceux placés le plus bas sont-ils destinés à monter au plus haut degré. Ce sont tous les citoyens ou à peu près qui, grâce à leur vote, ou peut-être même à leur abstention du vote, participent au gouvernement et orientent, dans ses grandes lignes, la politique nationale.

Sans doute, l'obligation correspond à une diminution de liberté individuelle; l'on peut admettre sans difficulté que, dans bien des cas, sinon dans la plupart, ce n'est pas une obligation légale qui doit solliciter l'amour des parents. Mais n'existe-t-il pas des parents qui torturent leurs enfants à force de méchanceté, d'autres qui les abandonnent par indifférence, d'autres qui causent leur ruine à force d'ignorance? Pouvons-nous admettre qu'un homme, par le fait seul qu'il est ignorant et, par conséquent, incapable de comprendre les avantages de l'instruction, ait le droit de condamner ses enfants à l'ignorance la plus noire? Il y a là non pas un intérêt individuel à défendre, mais un grand intérêt social à protéger. L'obligation est maintenant à peu près admise, en général, pour l'instruction élémentaire; à ce principe semblent incliner, de nos jours, les peuples mêmes qui, comme les Anglo-Saxons, y paraissaient le plus hostiles par tradition. Mais, de ce que l'instruction élémentaire est obligatoire, en résulte-t-il qu'elle doive être gratuite? Sans doute, la gratuité est une conséquence de l'obligation, s'il s'agit de gens pauvres qui ne peuvent payer : *où il n'y a rien, le roy perd son droit*, disaient anciennement les Français. Par convenance sociale, on ne peut créer une obligation qu'un grand nombre de citoyens ne peuvent remplir, sans leur donner la facilité de la remplir.

L'État ouvre donc des écoles gratuites, ou bien il invite les organismes inférieurs de la collectivité sociale, les communes, à en ouvrir, pour ceux qui ne peuvent payer l'instruction qu'ils reçoivent; c'est là une conséquence du principe de l'obligation. Mais, si ceux qui peuvent payer cette instruction fréquentent les écoles publiques, le principe de la gratuité pour les gens riches ou aisés ne dérive point du principe d'obligation de l'instruction. L'État ou les communes ne se réservent pas le monopole de l'instruction élémentaire. On ouvre des écoles seulement pour ceux qui ne peuvent payer une instruction particulière, ou bien parce qu'autrement, il ne s'ouvrirait pas d'écoles, ou bien parce que, comme dans certains centres, il ne s'en ouvrirait que de très mauvaises. Mais il est évident que l'usage de ce service public qu'est l'instruction élémentaire profite seulement ou principalement à certaines classes de citoyens; il est naturel qu'il y ait, dans les limites des convenances pratiques, des taxes spéciales, l'impôt ne pouvant suffire à toutes les dépenses d'instruction, quand le bienfait en est inégalement réparti.

C'est précisément pour ces raisons que l'instruction moyenne et supérieure ne devrait pas être payée par les impôts.

Malgré tous ses défauts, l'instruction primaire obligatoire a rendu de grands services à la société moderne. Cet esprit de mécontentement des masses, qui correspond au besoin de s'élever, est dû en grande partie à la diffusion de l'instruction élémentaire. Sans doute, l'instruction obligatoire uniforme a beaucoup d'inconvénients; elle a contribué à répandre, dans les campagnes surtout, une sorte d'impatience, presque une manie de sortir de sa position. Mais il n'y a si bonne institution qui ne présente des défauts; pour juger celle-ci équitablement, il faut s'en rappeler les résultats généraux et non les défauts particuliers (1).

1. Il est maintenant impossible, par suite même du développement de la production, de supposer les masses ouvrières tout à fait illettrées.

74. Quant à l'instruction secondaire, qui sert de préparation à l'Université et, en général, aux emplois publics, le cas est bien différent. S'il est utile que l'État maintienne des écoles secondaires en quantité suffisante pour les besoins de la population, il n'est pas utile qu'il étouffe l'initiative privée; il est même très nuisible qu'il prétende au monopole. Pour si peu que l'on se jette dans les dépenses d'instruction, tout prétexte à une uniformité excessive est chose nuisible. L'enseignement moyen est du reste, dans toute l'Europe, celui qui laisse le plus à désirer : il semble plus propre à former des employés que des hommes d'initiative; il vit de traditions classiques; en général, il est loin de répondre aux exigences de la vie moderne (1).

On considère l'Université à deux points de vue : en tant qu'elle est un champ de recherches et d'activité scientifiques, elle travaille dans l'intérêt général; en tant qu'elle est un siège d'éducation professionnelle, elle n'existe que pour l'avantage de quelques-uns, par qui elle devrait être payée intégralement. Il n'y a, en effet, aucune raison pour que l'État produise, en abondance et gratuitement, des médecins, des avocats, des lauréats et des diplômés de toute espèce. L'action de l'État, en ce qui concerne l'enseignement supérieur, est nécessaire pour stimuler, dans l'intérêt de la civilisation, des recherches qui, autrement, ne se feraient pas ou des activités qui, autrement, resteraient oisives; mais il faut qu'elle n'étouffe pas l'initiative parti-

D'ailleurs, les pays, qui donnent lieu forcément à une nombreuse émigration, ne peuvent envoyer d'illettrés dans les pays civilisés. Les règlements de l'immigration aux États-Unis sont caractéristiques sur ce point.

1. On doit ajouter que, dans quelques pays, comme l'Italie, le nombre de ceux qui exercent les professions dites *libérales*, médecins, avocats, ingénieurs, etc., est déjà tellement énorme qu'il n'y a rien à lui comparer dans les pays qui ont atteint le plus haut degré de richesse et de propriété. L'Italie est le pays de l'Europe qui a le plus d'universités et il est parmi ceux qui ont le plus de médecins, le plus d'avocats, le plus d'ingénieurs civils; il est pourtant bien inférieur à d'autres, en richesse!

culière; la liberté de l'enseignement est nécessaire non seulement en ce sens qu'on ne doit mettre aucun obstacle à la liberté d'examen et de critique dans les universités, mais encore en ce sens que l'uniformité poussée à l'excès est considérée comme un mal. Il y a, dans toute l'Europe, des universités d'État; dans certains pays, à côté des universités d'État, il y en a d'entretenues par des particuliers ou par des corporations religieuses ou par des localités (1). Dans certains pays, l'État se contente d'accorder des subsides à l'instruction supérieure. Le cas des États-Unis est véritablement unique. Là, les plus grandes universités ont été constituées et entretenues ou restaurées à l'aide d'énormes dons provenant de milliardaires (2). La liberté d'enseignement est, en général, respectée dans presque tous les pays de l'Europe et, plus qu'ailleurs peut-être, en Italie, où on peut dire qu'elle est absolue. La France, la Russie, surtout l'Italie ont bureaucratisé à l'excès l'enseignement supérieur, en lui imposant une uniformité qui, selon toute apparence, semble nuisible (3).

L'enseignement technique professionnel prend, dans les

1. Là où il y a lutte religieuse entre l'État et l'Église, où coexistent de larges groupements de religions différentes, les universités libres sont en plus grand nombre.

2. Dans les États-Unis d'Amérique, les énormes donations de Gould, de Vanderbildt, de Carneggie et de tant d'autres aux universités sont bien célèbres : ce sont des dotations de dizaines de millions. Certaines universités prennent le nom de leurs donateurs et possèdent d'immenses moyens et des revenus de plusieurs millions chaque année.

3. L'Italie nous présente la plus absurde uniformité. Tous les professeurs y sont payés au même taux, le plus inconnu comme le plus illustre : Galilée Ferraris n'était pas autrement payé qu'aujourd'hui le professeur le plus obscur d'une université qui aurait 150 étudiants. Il existe, en Italie, 17 universités d'État et 4 libres (en outre des instituts supérieurs); les premières avaient en tout 24.251 étudiants, en 1901-02. Naples en avait le plus grand nombre, avec 6.199; Sassari le moindre avec 151, et Macérata avec 233. Aujourd'hui, non seulement les mêmes lois, mais les mêmes règlements régissent, d'une manière uniforme, les universités. Un professeur de Naples est rétribué au même taux qu'un de Sassari. La Chine n'a jamais rien eu de plus absurde !

États modernes, une importance de plus en plus grande. Des écoles pratiques, moyennes ou supérieures, s'élèvent chaque jour, pour répandre l'instruction technique parmi ceux qui se consacrent à l'industrie ou au commerce. A l'heure qu'il est, dans la plupart des industries, la pratique seule est devenue insuffisante : on exige des conditions spéciales, des notions de détail et une préparation plus ou moins considérable. L'Allemagne a puissamment organisé son enseignement industriel ; c'est là une des principales causes de son développement (1). Les dépenses faites pour l'enseignement technique sont parmi les plus productives et aussi parmi les plus nécessaires. Souvent, les initiatives individuelles peuvent suffire pour les universités, quelquefois pour l'enseignement moyen et primaire; mais l'enseignement technique ne peut être que libéralement encouragé par l'État, qui doit suivre les besoins de la production et qui, seul, peut sacrifier des fonds importants pour le développement général. L'enseignement technique professionnel, aux degrés inférieur et moyen, s'adresse à des gens qui ne sont pas riches, mais qui sont destinés à agir très utilement sur la production de la richesse. Toutes les écoles pratiques ou spéciales d'agriculture et celles qui s'occupent de former des mécaniciens, des tisseurs, des fondeurs, des électriciens, etc., concourent, sous des formes très diverses, à l'unique but de répandre les connaissances utiles au développement de la production (2).

En général, toutes les dépenses faites en vue de l'instruction ont partout considérablement grossi; en somme, il n'est pas possible de se soustraire à un besoin qui représente,

1. Cf. BLONDEL, *L'essor industriel et commercial du peuple allemand*, Paris, 1899; PYFFEROEN, *Rapport sur l'enseignement professionnel en Allemagne*, Bruxelles, 1897, etc.

2. PYFFEROEN (*op. cit*, p. 345) nous dit de l'Allemagne : « Un fait général dans les écoles fondées par les corporations est le manque de ressources, qui les empêche d'atteindre le but poursuivi. Aussi est-il juste, lorsque l'école offre un réel intérêt social, que les pouvoirs publics suppléent à la faiblesse de l'initiative privée. »

pour les peuples modernes, la nécessité de se développer (1).

75. Les dépenses pour les cultes persistent dans tous les budgets contemporains ; toutefois, elles n'ont plus l'importance qu'elles avaient par le passé. Maintenant, tous les cultes sont permis, mais les cultes nationaux reçoivent de l'État leurs moyens d'existence. L'antique relation, d'après laquelle l'Église renfermait l'État, est changée aujourd'hui ; c'est l'État qui renferme l'Église ou les Églises nationales. Beaucoup d'écrivains désireraient que la religion fût un fait absolument privé ; ils voudraient, en conséquence, que l'État ne fût obligé à aucune dépense pour elle. Mais pas un pays, en Europe, n'a adopté cette conception ; il n'existe aucun budget où ne figurent, en plus ou moins amples proportions, les dépenses pour les cultes. Il est d'ailleurs indéniable que État laïque ne veut pas dire tout à fait État antireligieux ; quand on affirme que l'État demeure étranger aux rapports religieux entre les citoyens, on parle par abstraction. L'État n'est pas une entité abstraite, il représente des intérêts et des traditions, des opinions et des tendances réelles ; il peut combattre une religion ou se la concilier ; il ne peut point affirmer qu'il en ignore l'existence ou agir comme si elle n'existait

1. Dans les budgets de nos jours, les dépenses pour l'instruction représentent des sommes très élevées : en France, l'instruction publique et les beaux-arts sont représentés, dans le budget de l'État, par une somme de 227 millions de francs ; en Prusse, le Ministère de l'Instruction publique et des cultes coûte 139 millions de mark, dont 7 environ pour les cultes et le reste pour l'instruction ; en Autriche, les dépenses de l'instruction et des cultes sont de 68 millions de couronnes dont 18 pour les cultes ; en Hongrie, le même Ministère coûte 29 millions de couronnes. Dans la Grande-Bretagne, les dépenses pour l'instruction et les beaux-arts ont été, en 1900, de 12 millions sterling pour la part de l'État ; mais ce sont les administrations locales qui paient la majeure partie des dépenses pour l'instruction. En Italie, les dépenses du Ministère de l'Instruction sont de 45 millions ; mais les communes dépensent environ 76 millions de lire et les provinces, 6 à peu près.

pas. C'est pour cela que partout, en Europe, il y a des budgets des cultes. Avec son esprit fin et subtil, Adam Smith remarquait que, dans les pays où se rencontrent beaucoup de sectes religieuses parmi lesquelles quelques-unes ont la prédominance, l'État peut ne pas s'occuper d'elles, malgré l'esprit insociable des sectes inférieures, parce qu'elles se font concurrence mutuellement. Mais là où règne une seule religion, l'État ne peut conserver sa sécurité qu'en exerçant une action assez considérable sur la majeure partie de ceux qui l'enseignent (1). Maintenant, sans doute, les choses ont bien changé : en même temps que la civilisation et la culture générale, a pénétré partout un plus large esprit de tolérance ; mais, en aucun pays, l'État ne pratique une abstention absolue et complète en matière religieuse (2).

VI

Les dépenses pour les travaux publics.

76. L'action de l'État s'est largement développée, en matière de travaux publics, ainsi que l'action des localités. D'une part, les nécessités mêmes de la production et des échanges, de l'autre les nouveaux moyens mécaniques de traction, ont rendu indispensable l'emploi de grandes masses de capitaux. L'État a construit directement ; ou bien il a fait construire pour son compte ou bien, par ses alloca-

1. Adam Smith, *Wealth of nations*, liv. V, ch. I.

2. On affirme toujours qu'aux États-Unis l'abstention de l'État est complète. Pour voir combien cela est peu vrai et comment l'Etat considère souvent beaucoup de devoirs religieux comme inhérents à la Constitution, on peut lire Bryce, *La République américaine*, éd. française, vol. IV, p. 454 et s.

tions, il a stimulé l'activité privée quand elle faisait défaut : son abstention a été très difficile. Quelques travaux publics ont une utilité tangible, produisent un bénéfice immédiat ou presque immédiat; c'est pour ceux-là que l'œuvre de l'État est moins nécessaire. Mais beaucoup de travaux, tout en étant fort utiles à la société, ne produisent de revenu d'aucune sorte, ou bien en produisent un qui reste très inférieur à la moyenne du capital qu'ils exigent. Un petit nombre de travaux ont pour effet d'accroître indirectement la production, en facilitant les échanges; mais ils ne seraient point exécutés par des sociétés privées, vu leur peu de productivité directe (1).

Il y a un siècle à peine, M. Chevalier a écrit que les neuf dixièmes de l'humanité ignoraient la charrette. Aujourd'hui, cette affirmation serait très loin de la réalité ; c'est surtout l'œuvre de l'État qui a rendu possible la transformation qui s'est accomplie dans les moyens de communication et de transport. La plupart des travaux publics ne pouvaient être achevés par l'initiative privée : les ports, les canaux, les routes, en grande partie les chemins de fer qui n'ont point une productivité satisfaisante, eussent été impossibles.

Les grandes entreprises particulières de travaux publics, là où elles existent, se sont élevées elles-mêmes difficilement sans le secours de l'État.

Les *routes carrossables* ne pouvaient être tracées que par l'État ou les localités : des entrepreneurs particuliers auraient pu les construire, seulement dans certaines conditions et grâce à des péages élevés, nécessairement vexatoires pour le public. De même, les *canaux* pour la navigation intérieure et pour l'irrigation ; les ports de mer et de lacs,

1. Cf. Leroy-Beaulieu, *L'État moderne et ses fonctions*, liv. IV; — Cauwès, *Cours d'économie politique*, 3e éd. Paris, IIIe part , liv. I; — Dupuit, dans *Annales des Ponts et Chaussées*, 1844 et 1849; — Christophle, *Traité théorique et pratique des travaux publics*, 2e éd. Paris, 1890; — De Foville, *La transformation des moyens de transports et ses conséquences*, etc. Paris, 1880, etc.

la régularisation et l'*endiguement des cours d'eau et des torrents*, les grandes améliorations agricoles, etc., sont, de toute nécessité, des travaux publics de l'État. Le caractère même de ces travaux, qui servent presque à la conservation du territoire national, ne laisse aucun doute sur leur nature.

Pourtant, si les dépenses des travaux publics qui viennent d'être énumérés ont pris ou prennent, tous les jours, une plus grande importance, ceux qui ont exigé les plus gros emprunts sont les chemins de fer. Le nombre considérable des constructions de chemins de fer a agi sur les finances des États européens plus que toute autre cause, en dehors des dépenses militaires. A présent, beaucoup d'écrivains contestent que l'intervention de l'État ait quelque utilité en cette matière ; ou, pour mieux dire, — une intervention étant toujours nécessaire, puisqu'en définitive l'État doit accorder les concessions et donner le droit d'expropriation sur les propriétés particulières que toute ligne doit traverser, — ils voudraient que cette intervention fût réduite au minimum. Toutefois, certaines lignes ont un caractère stratégique ou militaire, d'autres un caractère rigoureusement économique, mais elles servent à ouvrir au commerce et à la civilisation des territoires qui resteraient isolés. Il y a une infinité de lignes ferrées et non pas seulement quelques-unes, qui sont avantageuses à la société tout entière, sans offrir d'utilité directe bien considérable pour les capitaux employés. Certes, il ne faut pas abuser de ces raisonnements (et on en a souvent abusé en France et en Italie) ; cela n'empêche pas d'en tenir tout le compte qu'elles méritent (1).

Pour évaluer l'importance des sommes consacrées aux travaux publics dans les budgets modernes, il suffira de

1. Sur le caractère de la législation américaine au sujet des chemins de fer, qui semble offrir une exception, Cf. C. F. Adams, *The railroads, their origin and problems*. New-York, 1884 ; — A. T. Hadley, *Railroad transportation*. New-York, 1883 ; — L. Paul-Dubois, *Les chemins de fer aux États-Unis*. Paris, 1896, etc.

dire que, d'après un document officiel, l'Italie, de 1862 à 1897-98, a dépensé 718 millions pour ses voies carrossables, 457 millions en travaux hydrauliques, 111 millions en améliorations, 4.076 millions en chemins de fer, etc. Les dépenses pour les travaux publics ont donc été, en tout, de 6.031 millions, et l'Italie n'est pas un des pays qui ont le plus dépensé pour ce chapitre.

D'après les dernières évaluations, on calcule que, jusqu'à l'année 1900, les 798.631 kil. du globe ont coûté 200.756 millions de francs : les États-Unis d'Amérique, pour 309.253 kil., ont dépensé 61.600 millions; la Grande-Bretagne, pour 35.172 kil., 29.035 millions; l'Allemagne, pour 51.678 kil., 16.219 millions; la France, pour 43.046 kil., 16.910 millions; la Russie d'Europe, pour 45.327 kil., 11.500 millions, etc.

Les plus grandes entreprises et les plus utiles pour la civilisation ne seraient pas possibles sans l'œuvre de l'Etat; aucune société privée n'aurait jugé conforme à ses intérêts de construire pour son compte un chemin de fer comme le Transsibérien.

L'Angleterre et les États-Unis d'Amérique semblent faire exception à cette tendance; mais, au commencement du XIX[e] siècle, l'Angleterre se trouvait dans des conditions absolument exceptionnelles, comparée aux autres pays; l'activité particulière pouvait souvent se substituer sans inconvénient et même avec avantage, à celle de l'État. Quant aux États-Unis, ils offrent, de toutes manières, une situation spéciale; l'action du gouvernement fédéral et de chacun des États, respectivement, tend chaque jour à se développer, comme s'est, du reste, notablement développée depuis longtemps, en Angleterre, l'action de l'État et des pouvoirs locaux.

VII

Les dépenses pour le développement de la production.

77. L'État ne représente pas seulement les intérêts généraux de la société; il les représente à perpétuité. Lui seul peut donc promouvoir ou accomplir certaines œuvres générales de conservation qu'aucune activité, aucun intérêt privé ne peut diriger. La protection du climat, la protection du territoire national contre l'action des eaux, les grandes améliorations sont inhérentes à l'action de l'État. De même, la protection des forêts, par exemple, peut heurter une série d'intérêts particuliers (1) : l'État seul peut la sauvegarder, soit en conservant ses forêts, soit en imposant aux particuliers l'obligation de ne pas aliéner les leurs. Le dessèchement d'un étang qui infecte une région ou l'amélioration d'un terrain marécageux, surtout si ces travaux durent plusieurs générations, peuvent difficilement être accomplis par des particuliers. Jusqu'à un certain point, l'État, en parachevant ces travaux, remplit un devoir de conservation générale. Il est des richesses naturelles qui ne se produisent pas ou ne se reproduisent que très lentement; l'État doit prendre soin de leur conservation, défendre les intérêts de la collectivité.

Mais, outre cette fonction passive de conservation et de défense, l'État en a beaucoup d'autres : il peut encourager directement tout ce qui aide au développement de la pro-

1. La conservation d'un vaste domaine forestier et la protection des bois ont été assurées avec grand soin par les États allemands. Les pays méridionaux, surtout l'Italie, ont détruit d'une manière souvent imprévoyante, tous leurs bois.

duction. Les dépenses de cette nature ont subi partout une augmentation très rapide.

L'*agriculture* présente encore, pour la majeure partie des États, le plus grand intérêt et la plus grande industrie. Chez quelques nations seulement, comme l'Angleterre, et dans quelques petits États, les intérêts industriels prédominent; presque partout, l'agriculture est la plus grande source de production (1). Ajoutons que presque tous les États tendent à devenir industriels, que la concurrence des produits industriels devient de plus en plus âpre, et que la conservation et le développement de l'agriculture s'imposent, non seulement pour leur grand intérêt économique, mais pour leur grand intérêt démographique. Les dépenses de l'État en faveur de l'agriculture sont de nature très variée : outre celles qu'il fait pour le développement de l'éducation agricole (éducation technique supérieure, moyenne et pratique), elles consistent en encouragements de toutes sortes. L'État favorise les transformations agricoles les plus utiles; il accorde des allocations ou des primes à l'introduction de nouvelles machines, d'animaux reproducteurs; il protège les bestiaux et les plantes contre les maladies contagieuses les plus nuisibles. Aussi, presque tous les États ont des stations d'expérience, des champs d'observation (2), etc.

Les dépenses en faveur de l'*industrie* sont aussi très importantes aujourd'hui, dans presque tous les budgets. Elles consistent non seulement à soutenir l'enseignement technique et à le développer, mais à l'aider directement par tous les moyens. L'État, par exemple, protège, dans tous les pays, la propriété littéraire; il publie, en général, non pas seulement la liste des brevets d'invention, mais leur des-

1. Sur l'importance spéciale de l'agriculture, comme industrie, Cf. A. WAGNER, *Agrarstaat und Industrialstaat*. Berlin, 1901.

2. C'est surtout en Allemagne et aux États-Unis que l'action de l'État a été extraordinaire. Ces derniers ont répandu, à des centaines de milliers d'exemplaires, les publications considérées comme les plus utiles aux agriculteurs.

cription (*spécification*) ; l'Allemagne, l'Angleterre, les États-Unis surtout lancent, dans le même but, des publications très détaillées et très importantes. Presque partout, l'État prend soin de la vérification des poids et mesures ; il fait bien plus encore, en encourageant certaines formes de production par des primes d'exportation, ou par des exemptions d'impôts, ou par des avantages spéciaux. Il faut une grande prudence et une grande modération dans ces dépenses ; mais on peut dire aussi que les préjugés qui existent contre elles sont souvent absurdes. Le développement extraordinaire de l'industrie russe est, à ce point de vue, d'une grande importance. L'Allemagne s'est servie largement et avec avantage du système des primes (1).

Les dépenses en faveur du *commerce* sont de diverse nature : elles consistent surtout dans la diffusion de la culture commerciale et, en outre, dans une vaste connaissance des produits de chaque pays. Les consuls sont de véritables agents d'informations commerciales : les États-Unis principalement donnent aux leurs des attributions surtout commerciales. Les principaux États ont des bureaux de renseignements commerciaux, des agents particuliers ou attachés commerciaux près de leurs ambassades ou de leurs légations (2). Pour le commerce international, l'État a des devoirs de protection, de tutelle ; il est, en même temps, grand agent de renseignements et grand protecteur des intérêts publics. Le prestige d'un État n'est pas étranger aux facilités que rencontre son commerce.

Le développement de la production est le plus grand intérêt de chaque pays ; tous les sacrifices directs, faits dans ce but, rencontrent une large compensation. Sans doute,

1. Nous laissons de côté, sur ce point, toute espèce de bibliographie : ce serait trop long. L'Allemagne en est arrivée au point de vendre à meilleur marché au dehors qu'au dedans.

2. Très importants sont les rapports consulaires publiés par la France, par l'Angleterre, par l'Allemagne et surtout par les États-Unis.

l'État ne peut avoir, à ce point de vue, qu'une action indirecte ; mais, malgré tout, cette action peut être très forte pour le bien et pour le mal. Dans les pays modernes, la production perd, tous les jours davantage, la forme individuelle qu'elle a eue jusqu'ici ; pour mieux dire, l'activité individuelle restant à sa base, il existe une tendance toujours croissante vers une plus grande régularité et vers une plus grande discipline.

Les principaux moyens de relevés statistiques permettent avant tout de connaître plus facilement les facteurs les plus importants de la production ; la statistique des professions, la statistique des forces motrices, les statistiques industrielles et commerciales, les statistiques de la production et, en partie, celles de la consommation sont maintenant un guide sûr. Nombre de pays peuvent dire combien ils consomment, quels sont les objets consommés, ce qu'ils produisent chez eux, ce qu'ils acquièrent à l'étranger. L'action de l'État devient donc tous les jours mieux ordonnée, à mesure que grandissent ses connaissances. S'il n'est pas vrai qu'il existe une concentration croissante de la richesse, s'il n'est pas vrai que l'industrie tend toujours davantage à se concentrer, il est hors de doute que la petite industrie devient subsidiaire de la grande, et celle-ci tend à s'ordonner, à se syndiquer, pour éviter les crises et pour garantir sa propre existence. Le phénomène des *trusts* représente souvent une véritable nécessité de la production.

Ainsi, les dépenses en faveur du développement de la production sous toutes ses formes, tendent à se développer dans tous les budgets modernes; elles sont, dans quelques-uns d'entre eux, d'une très grande importance.

Pour ces raisons et pour beaucoup d'autres, les dépenses engagées pour l'administration civile, la *bureaucratie*, comme on l'appelle, sont très importantes dans les pays modernes. Dans presque tous les États, celle-ci prend une importance toujours croissante; tous les jours, elle acquiert une autorité et un pouvoir plus considérables. Étant

données la nature de l'État moderne et la force de son action, seules les formes actuelles de l'administration civile peuvent en permettre le fonctionnement.

VIII

Les dépenses en faveur de la législation sociale et de l'assistance publique.

78. Ces dépenses n'existaient, pour ainsi dire pas, autrefois dans les budgets des États: maintenant, non seulement elles existent dans une mesure croissante, mais, en certains cas, elles sont devenues une cause de sérieuse préoccupation pour l'avenir.

La législation sociale est une véritable nécessité des temps modernes: on trouve, maintenant, non plus des patrons isolés en face d'ouvriers isolés ou de petits groupes d'ouvriers, mais des entrepreneurs très souvent associés entre eux, en face d'ouvriers presque toujours associés entre eux. Il ne manque pas d'exemples de Compagnies de chemins de fer ayant de 50 à 60.000 salariés, d'usines avec 10.000 ou 20.000 ouvriers, ou même davantage. Les conflits revêtent donc une forme bien plus grave que par le passé.

Mais, puisque l'État représente les intérêts généraux permanents de la société, il doit, de toute manière, éviter que les masses laborieuses soient déprimées avant le temps (travail des enfants), ou à des périodes et dans des travaux auxquels elles sont impropres (travail des femmes), ou dans des conditions insalubres (hygiène des boutiques et bâtiments d'exploitation). Aussi l'État impose-t-il généralement des limites au travail des femmes et des enfants, parfois même une durée maximum au travail des adultes; il prescrit des

règles hygiéniques pour les fabriques où se font des travaux insalubres ou pour les travaux souterrains, en général très pénibles ; il règlemente le paiement des salaires, de façon à éviter les abus (*truck system*), etc.

Dans presque tous les pays, l'État a institué des inspecteurs des fabriques, dont le devoir spécial est de surveiller l'application des lois et des règlements des fabriques (1).

Il existe des pays importateurs et des pays exportateurs d'hommes. En plus ou en moins, sont exportateurs d'hommes presque tous les pays de l'Europe, sauf la France ; les pays nouveaux sont importateurs. En général, l'émigration correspond actuellement à une offre de travail. L'État a des organes spéciaux de renseignements, des bureaux d'émigration, parfois aussi des bureaux de placement.

Ces nouveaux attributs de l'État engendrent de notables dépenses, et qui ne sont cependant point les plus importantes à ce point de vue.

Les classes laborieuses, qui vendent leur travail, sont généralement soumises à des risques très graves : la *misère*, la *maladie*, la *vieillesse*, la *mort*. L'ouvrier même le plus prévoyant, peut, sans qu'il y ait de sa faute, ni souvent de la faute de son maître, être enlevé par une machine et tué ; même l'ouvrier le plus habile peut être réduit à l'indigence, après quelques mois de maladie, et faire partie de la population assistée. Enfin, la vieillesse est généralement menaçante pour les ouvriers, quelquefois plus que la mort. En somme, rien n'est plus triste que l'obscure pauvreté des dernières années après toute une vie de labeur. Il est de l'intérêt de la société de pourvoir à ces risques du travail ;

1. Sur l'état actuel de la législation sociale, cf., en outre d'un très grand nombre d'ouvrages spéciaux, les Revues publiées par différents gouvernements : *Bulletin of the department of labour*, de Washington ; *Revue du Travail*, de Bruxelles ; le *Bulletin de l'Office du Travail*, de Paris ; la *Labour Gazette*, de Londres, etc. — Voyez, en outre, l'*Annuaire* publié tous les ans par le gouvernement belge, où se trouve reproduite la législation de tous les pays européens.

parfois même, c'est un sage calcul. La société moderne ne peut expulser les éléments déchus; elle doit, ne fût-ce que par l'intermédiaire de l'assistance publique, les nourrir; or, il est bien plus sage d'éviter leur chute.

D'autre part, personne ne peut espérer que les ouvriers, en dépit de la prévoyance la plus avisée, puissent se mettre à l'abri de tous les risques qui les menacent. Combien, même parmi les plus heureux, sont en situation de s'assurer par eux-mêmes et à leurs frais contre les risques du travail, contre la maladie, contre la vieillesse, contre la mort? Sans doute, beaucoup de patrons, d'un caractère généreux, assurent volontairement leurs travailleurs auprès de Compagnies d'assurances particulières; d'autres les aident et les secourent; mais il en est un très grand nombre qui ne font et ne peuvent faire rien de tout cela.

L'Allemagne a institué, depuis 1883, l'immense édifice de l'assurance obligatoire pour les ouvriers (1). Les primes d'assurance contre les accidents sont entièrement à la charge des travailleurs; les primes d'assurance contre la maladie sont pour un tiers à la charge du patron et pour deux tiers à la charge des ouvriers; les primes d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité sont pour la moitié à la charge des patrons et pour la moitié à la charge des ouvriers. Mais l'État intervient, dans une large mesure, pour subventionner le fonds d'assurance, dont le fonctionnement reste d'ailleurs presque tout entier à sa charge, les paiements étant faits par la poste. C'est un immense système d'assurance au profit d'environ 18 millions d'assurés et qui reste, malgré tous ses défauts, la plus grande tentative accomplie au bénéfice des classes ouvrières. Aussi, d'autres pays ont-ils cherché à l'imiter de plus ou moins près.

Aucun pays n'a réussi à établir l'assurance contre le

1. Le meilleur résumé de la législation allemande sur l'assurance obligatoire se trouve dans le *Special Report Commissioner of Labour* des États-Unis, 1894. La bibliographie est très vaste sur ce point.

chômage; mais ce problème intéresse tous les hommes d'étude et tous les statisticiens.

Les dépenses en faveur de l'assistance publique ont grossi, elles aussi, extraordinairement, dans les budgets modernes. L'initiative individuelle se montre ici tout à fait insuffisante (1). Beaucoup de gens ne peuvent travailler, beaucoup ne le veulent pas, beaucoup plus encore le veulent et ne peuvent : les formes de l'indigence sont variées et il y faut pourvoir de différentes manières. Il faut qu'on donne assistance à ceux qui ne peuvent travailler; qu'on remédie à ceux qui ne veulent pas le faire, afin que la population des vagabonds et des mendiants ne devienne pas un danger pour la sûreté publique; enfin qu'on veille et avec plus d'intérêt, à ceux qui veulent travailler et qui ne peuvent le faire. La société, qui jouit, en somme, des avantages de tout progrès économique, ne doit pas abandonner ceux qui sont souvent les victimes des luttes économiques, des crises commerciales, de la concurrence. Il faut que l'assistance publique soit intelligente, afin de ne pas devenir une cause de dégradation. Les hôpitaux, les hospices ou asiles, ne doivent pas pousser les pauvres à l'imprévoyance. Quiconque peut travailler doit être contraint à travailler. L'obligation de l'assistance publique incombe à l'État, à la région, à la commune, à des degrés divers. Il s'agit d'un service public qui prend des formes variées et qu'il faut entourer de toutes les précautions possibles, pour qu'il ne devienne pas la cause d'un gaspillage nuisible. D'ailleurs, on doit chercher avec grand soin à ne pas décourager les initiatives individuelles, à ne pas émousser le sentiment philanthropique des classes riches (2).

1. Cf. A. Monnier, *Histoire de l'assistance dans les temps anciens et modernes*, Paris, 1857; — Fawcett, *Pauperism, its causes and remedies*, Londres, 1871; — Chause, *The better administration of English poor law*, Londres, 1895; — *Congrès international d'assistance publique*, Paris, 1889; — Doyle, *Poor laws in foreign countries*, Londres, 1875, etc.

2. Cf. Saint-Marc, *Le système d'Elberfeld*, dans *R. de E. P.*, 1885.

En Allemagne et en Angleterre, l'assistance est obligatoire en principe. En Angleterre, cette obligation remonte à un temps éloigné ; le statut d'Élisabeth, de 1601, a été la base de l'institution actuelle. On ne tolère pas le mendiant vagabond ; mais le pauvre sédentaire doit être soutenu par sa paroisse, quand il exécute à domicile le travail qui lui est fourni, alors qu'il déclare n'en pouvoir trouver d'autre. En cas de refus de travail, le *Workhouse* sert, en même temps, d'hospice aux pauvres infirmes et de maison de détention aux pauvres valides et oisifs. Les *poor rates* ou impôts pour les pauvres pourvoient aux frais d'assistance (1).

En Allemagne, l'assistance publique est obligatoire et incombe aux circonscriptions locales (*Orstsarmenverbande*) qui comprennent une ou plusieurs communes (2) : c'est toute une organisation très ingénieuse qui, sans décourager les initiatives individuelles, cherche le plus possible à enlever à l'assistance obligatoire le caractère de lourdeur et d'uniformité qu'elle a d'ordinaire.

En général, les pays protestants professent le principe de l'assistance obligatoire ; les pays catholiques, le principe de l'assistance libre. C'est là une différence d'un caractère purement historique. Au moyen âge, les congrégations religieuses pourvoyaient généralement au soin des pauvres et des assistés. Dans les pays où s'introduisit la Réforme, les biens des congrégations passèrent à l'État ; ce fut ce dernier qui dut s'occuper de l'assistance publique. Pourtant, en général, dans tous les pays, l'État et les administrations locales prirent à leur charge les aliénés, les enfants assistés, le soin gratuit des pauvres, les dépôts de mendicité et les maisons de travail, etc.

79. Parvenus à la fin de cette énumération, il nous faut revenir sur une distinction dont on abuse beaucoup en pra-

1. Entre autres nombreux auteurs sur ce sujet, cf. G. NICHOLLS, *A History of English poor law*, Londres, 1854 ; — P. T. ASCHROTT, *Das Englische Armenwesen*, Leipzig, 1886, etc.

2. Cf. CAUWÈS, *op. cit.*, vol. III, p. 633.

tique, distinction très vague entre les dépenses productives et les dépenses improductives. Dans les classifications aventurées si communes dans les Parlements, on a coutume de ranger parmi les dépenses improductives les dépenses constitutionnelles et militaires (1).

L'équivoque dérive peut-être, plus que de toute autre source, de la vieille théorie sur la *productivité*, théorie d'après laquelle l'État serait un producteur de services publics. Mais ces classifications, ou plutôt ces désignations faites à la hâte, n'ont rien qui réponde à la réalité ni à la science. On peut dire, par exemple, que les dépenses de guerre d'un pays sont multiples ou peu nombreuses; qu'elles sont disproportionnées à ses moyens ou aux fins qu'il doit atteindre; mais on n'en peut pas faire une question de productivité. De même, on peut dire que les frais de construction d'une ligne ferrée sont excessifs comparativement aux résultats qu'elle peut ou qu'elle doit produire, ou au but que se proposent ceux qui la construisent. Il existe des lignes devenues maintenant inutiles; il y a de même des dépenses militaires qui n'ont servi à rien pour le pays qui les a faites. La sûreté à l'intérieur et à l'extérieur n'est pas un bien économique et encore moins un bien direct; mais elle est beaucoup plus qu'un bien *instrumental*, comme diraient les économistes, elle est la condition de toute production.

Sans doute, il n'est pas vrai que les victoires militaires précèdent les victoires industrielles et commerciales : l'Espagne a commencé à décliner dès le temps de ses victoires les plus glorieuses. Mais on ne peut nier que, dans les pays modernes eux-mêmes, la prédominance commerciale est rendue possible, — si elle ne dépend pas de là, — par la suprématie ou au moins par la force politique. D'ailleurs, on

1. Dans le langage ordinaire on distingue entre les dépenses *productives* et les dépenses *improductives*; même A. Smith faisait cette distinction (*Wealth of nations*, liv. II, ch. III), qui pourtant, répétons-le, est ordinairement très peu précise.

peut dire, pour les nations comme pour les individus, que le succès et, par là, la prééminence dépendent non pas de la quantité de biens matériels qu'ils possèdent, mais de leur esprit d'élévation et de leur confiance en eux-mêmes, de leur sécurité dans le présent et de leur foi en l'avenir.

IX

Les dépenses de l'État et les dépenses des localités.

80. Rien de plus varié que les limites entre l'activité de l'État et celle des localités. C'est que ces différences sont le produit de conditions spéciales à chaque pays, de traditions historiques, de diversité de conditions. L'Angleterre et la France, par exemple, ne nous offrent pas seulement, sur ce point, deux législations différentes, mais deux situations différentes. Il existe des États unitaires, des États fédéraux, des unions d'États; il existe des pays centralisés et des pays de forte décentralisation. La variété des formes répond à la variété des conditions.

On considère généralement comme dépenses de l'État celles qui concernent la défense contre l'étranger, la représentation au dehors, la justice, les grands moyens de communication et de transport, l'administration des colonies, l'émission de la monnaie et la surveillance des moyens de circulation, etc. Quant aux dépenses dévolues principalement aux localités, ce sont celles qui concernent les besoins locaux de chaque groupement : voies urbaines de communication, propreté urbaine, éclairage, eau potable.

Certaines dépenses sont supportées, dans une mesure variable, par l'État et par les administrations locales. L'as-

sistance publique, par exemple, qui tout d'abord incombait presque exclusivement aux localités et qui exige maintenant des moyens plus puissants et une coordination plus étendue, est exercée à la fois par elles et par l'État. Les dépenses de l'instruction sont, dans certains pays (France), supportées de préférence par l'État ; dans d'autres, par les localités (Italie, Angleterre). Il en est de même des dépenses qui touchent à l'hygiène, à la prévoyance sociale, aux cultes, etc. Le principe de l'intérêt *général* doit déterminer les dépenses de l'État, et le principe de l'intérêt *particulier*, les dépenses des localités. Tels services réclament un développement identique dans tout l'État (la sûreté, la justice, par exemple) ; tels autres dépendent de la vie locale et ont sur elle une efficacité plus grande, sinon complète. Tout cela est simple ; mais, dans l'existence de chaque pays, se trouvent des conditions spéciales et des traditions qui déterminent une profonde diversité ; l'instruction élémentaire, par exemple, qui est sans doute un service public, est-elle un fait d'intérêt général ou d'intérêt local ? Sans doute, elle touche à l'intérêt de toute la nation, mais il n'en est pas moins vrai que certains États trouvent convenable que l'instruction élémentaire soit à la charge des localités, d'autres à la charge de l'État. Ainsi, en Angleterre, en Italie, en Allemagne, d'une manière générale ou presque, l'instruction primaire est à la charge des localités et revêt le caractère d'un service local.

La diffusion de l'éducation est un service d'utilité générale ; pourtant, dans les États les plus cultivés, comme l'Allemagne ou l'Angleterre, ce sont les autorités locales qui en prennent soin. Affirmer en thèse absolue que l'État doit s'en occuper ou que les localités doivent s'en occuper, n'est donc pas possible, malgré les affirmations faciles d'un grand nombre d'auteurs.

Ce sont, en général, les traditions historiques de chaque pays qui influent davantage sur les activités différentes de l'État et des entités locales ; il n'y a donc aucune répartition

logique possible entre les dépenses de l'État et les dépenses locales, en dehors de celles qui concernent quelques grandes fonctions. La représentation à l'étranger, la défense militaire, l'administration des colonies sont généralement, par nécessité, des services d'État; la sûreté au-dedans et la justice au contraire, si elles sont des attributions essentielles de l'État, ne sont presque jamais entièrement à sa charge. Les autres dépenses sont, jusqu'à un certain point et dans tous les pays, à la charge de l'État ou des localités. Théoriquement, le principe de l'intérêt général et de l'intérêt particulier indique la division entre les dépenses de l'État et les dépenses locales; en pratique, il est assez difficile d'en faire une rigoureuse répartition, et la situation est différente selon que les États sont unitaires ou fédéraux, à traditions historiques unitaires et centralisatrices, comme la France, ou bien depuis longtemps, à vie locale très développée. Aussi existe-t-il entre elles des différences profondes :

	Dépenses centrales —	Dépenses locales —	Dépenses des localités 0/0 des dépenses de l'État.
Italie : 1897-98 (en millions de lire) .	1.620	671	41 0/0
Grande-Bretagne : 1898-99 (millions sterling)	108	91	84
Suède : 1897, communes; 1898, État (en millions de couronnes) . . .	126	78	61
France : État, 1901; départements, 1899; communes, 1900 (en millions de francs)	3.554	761	21
Belgique : 1899 (en millions de francs)	570	193	33

Les dépenses des localités sont donc proportionnellement moindres en France, proportionnellement plus grandes en Angleterre; l'Italie paraît occuper une place intermédiaire (1).

1. Sur ce sujet, cf. les études détaillées de la *Royal Commission on local taxation. Memoranda chiefly relating to the classification and incidence on imperial and local taxes*, Londres, 1899. — Cf. néanmoins : Bastable, *Finance*, liv. I, ch. VIII; — Goodnow, *Local Government in Prussia*, dans *Political science Quarterly*, IV, pp. 648-666; — De Parieu, *Principes de science politique*, ch. VII.

LIVRE II

—

LES RECETTES ORDINAIRES DE L'ÉTAT

PREMIÈRE PARTIE

LE DOMAINE ET LES TAXES

I

Le Domaine fiscal.

81. Les recettes ordinaires de l'État sont, comme on l'a dit, originelles ou dérivées : parmi les premières se trouvent les recettes domaniales. L'État possède en tout pays une masse importante de biens, de vastes affaires à administrer, un domaine dont il tire un revenu et qu'il administre comme n'importe quel particulier : ces propriétés et ces affaires sont le *domaine fiscal* ou *privé* (1). Mais, à la différence des simples citoyens, l'État possède, pour cause d'utilité publique, bon nombre de biens dont il ne tire pas de revenu ou dont il ne se propose pas d'en tirer : moyens de communication, institutions de culture générale, etc., qui, au lieu de lui procurer un bénéfice, lui occasionnent souvent des dépenses considérables. Cet ensemble de biens est le *domaine public*.

On a coutume de dire que la différence entre le domaine public et le domaine privé est non seulement dans leur destination, mais dans leur nature. Le domaine public est imprescriptible, inaliénable, ne comporte pas de revenu et les citoyens en jouissent *ut singuli*; le domaine privé est prescriptible, aliénable, il produit un revenu et les citoyens en jouissent *ut universi*. A la rigueur, cette différence

1. Domaine, selon Roscher, dérive de *doma*, *dominium* et exprimait à l'origine, dans le latin du moyen âge, l'*ager prædialis* : dans ce temps-là, en effet, le domaine (*domanium*) se composait surtout de biens territoriaux.

n'est ni évidente ni toujours vraie. La différence fondamentale a, au contraire, un caractère économique. Les biens patrimoniaux ou du domaine privé de l'État ne sont pas des biens directs, quoi qu'ils concourent aux recettes de l'État, à la production des services publics; ce sont donc des biens instrumentaux. Les biens du domaine public sont des moyens immédiats pour la satisfaction des besoins des citoyens, biens de consommation, en d'autres termes, et non de production. Les attributs qui en dérivent sont la conséquence de ce fait.

L'inaliénabilité ne s'entend que dans un sens relatif; si elle fait obstacle à tous les actes qui peuvent menacer la destination de l'objet du domaine public, elle ne le peut pas pour les actes qui ne nuisent pas à celle-ci. Ainsi, par le fait même que le domaine public est en dehors du commerce, il est inaliénable; mais l'inaliénabilité ne persiste que tant que le bien domanial conserve son caractère d'utilité publique. S'il vient à perdre ce caractère, il peut s'aliéner d'après les modes et les formes que les lois établissent. Ainsi, dès qu'une route n'a plus de raison d'être, elle peut cesser de faire partie du domaine public et être aliénée.

On dit que les biens du domaine privé rapportent un revenu, que ceux du domaine public ne rapportent rien. Il faut entendre encore cela dans un sens très limité. Certes, un pont construit par l'État pour le passage d'un cours d'eau appartient au domaine public ; il ne rapporte rien à l'État et, de sa nature, il est inaliénable. En outre, les citoyens en jouissent *ut singuli*; surtout ceux d'une zone déterminée. Un bois, dont l'État est le propriétaire, fait partie de son patrimoine, c'est-à-dire du domaine privé : l'État en tire un revenu et, s'il croit la chose convenable, il peut l'aliéner. En outre, les citoyens en jouissent *ut universi*, en ce sens que le revenu produit par le bois entre dans la masse des recettes et est, par là même, destiné à pourvoir à des besoins collectifs. Mais on ne peut dire dans un sens absolu

que le domaine public ne rapporte pas et que le domaine privé rapporte. Un Musée fait, sans doute, partie du domaine public; cela n'empêche pas que le gouvernement puisse en tirer un revenu, en établissant une taxe d'entrée. Une route est du domaine public ; l'État peut cependant tirer un revenu de la vente des arbres qui la bordent. Inversement, un bois est du domaine privé et peut ne rien rapporter, même occasionner une dépense, et cependant l'État peut avoir intérêt à le conserver.

La différence entre domaine public ou domaine privé paraît claire ; bien des fois, cependant, elle est difficile à distinguer en pratique. Au fond, le domaine public est constitué par l'ensemble des biens publics dont les citoyens jouissent directement ; le domaine privé est constitué par les biens qui assurent un revenu et qui, par le fait, ont une utilité propre.

Le fondement de toute définition repose, par dessus tout, sur la nature économique des biens. Dans le domaine fiscal, l'intérêt des citoyens s'attache surtout au revenu ; dans le domaine public, il s'attache, au contraire, à l'usage. Parfois, un même bien peut avoir les deux qualités ensemble. Un port commercial est un bien du domaine public ; mais, si les navires qui y entrent paient tant par tonneau ou par voyageur, ce serait alors un profit particulier des biens patrimoniaux. Il en est de même d'un pont, sur lequel l'État ou une commune établissent un péage. L'inaliénabilité n'est pas, comme nous l'avons vu, une qualité essentielle au domaine public, ou du moins, on ne l'entend pas ainsi dans un sens large. Rien n'empêche que, par raison économique, un bien même du domaine public soit aliéné. On peut dire la même chose de la seconde alternative d'après laquelle le domaine public ne rapporte rien.

Outre le domaine public et le domaine privé, il existe une forme intermédiaire qui constitue un véritable domaine semi-public, en tant qu'il participe de l'un ou de l'autre : ainsi, toutes les grandes entreprises créées en vue d'un

intérêt public, indépendamment de toute idée de gain, mais qui arrivent néanmoins à produire des recettes financières souvent très importantes, comme dans le cas des voies ferrées. Beaucoup de juristes soutiennent que, sur les biens du domaine public, l'État n'a pas de véritable droit de propriété, qu'il a simplement un pouvoir de conservation et de tutelle; mais une idée bien plus acceptable est celle-ci : les biens du domaine public sont une vraie propriété collective, en vue d'une utilité générale. La distinction entre le domaine public et le domaine privé se fonde donc, comme nous l'avons dit, sur l'existence de biens qui servent, ou médiatement ou immédiatement, à la satisfaction des besoins des citoyens. L'utilité qui dérive du domaine privé est une utilité directe; l'utilité qui dérive du domaine public est indirecte et dépend de l'emploi que l'on en fait. Or, il peut arriver — et il arrive parfaitement dans la réalité — qu'un même bien ait, en même temps, une utilité directe et une indirecte; qu'il ait, par conséquent, le caractère de domaine privé et de domaine public. Un Musée est construit en vue de la culture des esprits, de même qu'une route est construite pour favoriser les communications; mais si, dans le premier, il y a des entrées payantes, le bénéfice qu'on en retire revient à donner à cette institution publique le caractère d'un bien patrimonial. La nature de chaque bien détermine la diversité de son usage, et dans l'emploi différent est la différence essentielle entre les domaines public et privé. Si la nature des biens vient à changer, par suite d'un changement de besoins, le domaine public devient privé ou inversement. Dans certains cas, la destination à usage public est déterminée par la nature même des biens; dans d'autres, elle est volontaire et imposée par la loi. Mais au fond, la différence entre les deux formes domaniales repose toujours sur le mode d'utilité de chaque sorte de biens. Si des fortifications militaires, qui sont du domaine public, deviennent inutiles pour le but qui les avait fait élever, elles peuvent fort bien être données en location, comme

des maisons d'habitation, et passer au domaine privé (1).

Les proportions entre le domaine public et le domaine fiscal ont singulièrement changé. A quelques siècles en arrière, l'État tirait ses recettes principales des biens patrimoniaux : bois, terres, domaines fonciers de toute nature. Inversement, le domaine public était bien moindre qu'il n'est maintenant. La cause principale de ce fait est dans l'abolition de la féodalité. Dans le système féodal, le souverain, le premier des barons, était aussi le plus grand feudataire. Aujourd'hui, l'accroissement de la population, en amenant la fin de l'économie féodale, puisqu'on ne pouvait plus pourvoir aux nouveaux besoins grâce à l'ancienne forme de production, a produit les modes actuels de la propriété.

En 1685, suivant Macaulay, tous les impôts donnaient encore à l'État, en Angleterre, 1.400.000 livres sterling, c'est-à-dire 35 millions de francs. Alors, les recettes du domaine privé pouvaient être prépondérantes; aujourd'hui, avec les énormes budgets modernes, les revenus patrimoniaux ne représentent que l'une des recettes et non, certes, la plus grande, au moins dans la majeure partie des États.

Les revenus des biens du domaine privé, qui étaient très grands en Angleterre, sont minimes à présent. On peut dire qu'en France et en Italie, la diminution des biens patrimoniaux a été incessante.

82. Ce fait ne se produit cependant pas également, ni dans tous les États. Les recettes domaniales représentent la base même du budget en Prusse et généralement dans

1. La plus vaste littérature sur cette question se trouve dans Ranel. Letti, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, Turin, 1897-99 et *Della formazione e cessazione della demanialità*, Turin, 1899. — Cf. en outre, Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, vol. I; — Presico, *Principii di diritto amministrativo*, vol. I, pp. 13-21 et suivantes; — Proudhon, *Traité du domaine public*, Bruxelles, 1833; — Ricca Salerno, *op. cit.*, titre I, ch. I; — Meucci, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Turin, 1892, 3e éd.; — Rimpler, article *Dömanen*, dans *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Iéna, 1891; — Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig, 1896, vol. II, § 35, pp. 71-81, etc.

tous les États de l'Allemagne. D'après un calcul tout récent, le domaine et les exploitations industrielles comportaient, dans tous les États allemands, 48,69 0/0 de toutes les recettes. Le produit net des domaines et possessions de l'État était de 32 millions de mark, celui des forêts 92, celui des mines, salines, etc. 242; c'est-à-dire, respectivement, 3,18 0/0, 2,21 et 5,82 de toutes les recettes (1).

Caractéristique est le fait de quelques pays nouveaux, comme le Chili, qui, sans créer de vastes exploitations domaniales, réussissent à frapper, à l'exportation, un produit qu'ils pourraient monopoliser. Ainsi, le Chili tire la meilleure partie de ses ressources financières, 48 0/0, de l'exportation du nitrate.

Presque toujours, les écrivains financiers parlent de la diminution du domaine privé comme d'un fait spontané et nécessaire. Nous doutons beaucoup de ces affirmations; nos raisons de douter sont multiples. Sans doute, quelques formes du domaine privé diminuent. Le domaine forestier, par exemple, — étant donné l'augmentation de la population et la nécessité croissante de mettre en culture de nouvelles terres, — ne sera plus jamais ce qu'il était. Mais très probablement, il y aura, dans l'avenir, d'autres formes du domaine privé qui n'existaient pas dans le passé, qu'on ne prévoyait même point; on peut aussi supposer, sans peine, que ces nouvelles formes auront un très grand développement.

Assurément, étant données les conditions actuelles de la production, il n'est pas possible que l'État et les localités se mettent à la tête d'exploitations industrielles considérables et complexes.

Quand il s'agit de forêts, l'administration est relativement simple. Dans ce cas, il est facile à l'État de recouvrer ses

1. Extrait de la publication trimestrielle *Statistick des Deutschen Reichs*, 2e fascicule de 1902. Pour des détails sur les différentes recettes domaniales, dans les États de l'Allemagne, voir dans *B. S. L. C.*, 2e année, fascicule V, 1902.

revenus, il jouit encore du revenu foncier dérivant de l'accroissement de la population. Le capital nécessaire à l'exercice de l'industrie forestière est généralement très limité, même s'il s'agit de très vastes surfaces. L'industrie forestière ne peut être améliorée que dans d'étroites limites, sa puissance de productivité rencontre des obstacles naturels. L'industrie forestière est fort limitée dans son rendement. De plus, on ne peut porter ce rendement à un plus haut degré, à moins d'y veiller de près; une taille prématurée ou trop abondante n'absorbe pas le revenu, mais porte un profond préjudice au capital. Ainsi, l'État est naturellement le plus apte et le meilleur propriétaire de forêts : ses défauts eux-mêmes sont jusqu'à un certain point, un avantage. L'influence des bois étant, en outre, très importante, aussi bien aux points de vue climatologique, hydrologique, géologique (et d'ici peu, aussi, au point de vue de la conservation de la force représentée par les chutes d'eau, qui se transforment en électricité), presque tous les pays ont cherché à développer leur domaine forestier ou à établir des lois forestières pour empêcher les déboisements nuisibles. Les bois sont, pour quiconque peut attendre longtemps et sait les cultiver, une des industries les plus avantageuses, eu égard aux conditions actuelles de la production; elles enrichissent surtout quiconque peut y aménager les coupes, de façon à les renouveler périodiquement. Et ce n'a pas été pour l'Italie un léger fléau que la vente mal réglée qu'en a faite l'État.

Les mines sont bien plus difficiles à administrer, parce que les progrès de la technique, en ce qui les regarde, sont continus et nombreux. Tant que l'exploitation en a été superficielle, on pouvait les épuiser sans grandes difficultés, mais depuis que l'extraction des minéraux est devenue plus profonde et plus rude, les difficultés se sont grandement accrues. Ce sont toujours les États allemands qui ont le plus grand nombre de mines : ils en retirent plus de 100 millions. En Italie, l'État en tire à peu près un million;

mais l'Italie n'a qu'une richesse minérale bien mince, comparée à celle de l'Angleterre, de l'Allemagne, de la Belgique, de la Russie et de la France.

83. Jusqu'à ces derniers temps, toutes les industries s'étaient faites de fer exclusivement et nourries de charbon de terre. Ce charbon était l'aliment de la machine; la vapeur la grande force motrice. Mais, depuis peu d'années, une nouvelle et immense force s'est révélée et a stupéfié le monde par ses applications : l'électricité, produite ou productible sans consommation de matières premières, par les chutes d'eau, et transmissible jusqu'à de grandes distances. L'électricité se ploie à tout : elle peut fournir cinquante mille chevaux à une aciérie et mouvoir les mécanismes les plus puissants; d'un autre côté, elle peut procurer 1/16 de cheval de force à une petite industrie à domicile; elle peut mettre en mouvement de grosses locomotives et se transformer en lumière, au bout d'une petite bougie artificielle.

Or, certains pays de l'Europe possèdent de grandes masses d'énergie hydraulique; l'Italie, la France, la Suisse, la Suède et la Norvège sont ceux qui en possèdent davantage. L'Italie, relativement à son territoire, en a plus que tous les autres grands pays, puisqu'ayant une étendue de moins des 2/5 de celle de la France, elle possède des forces hydrauliques pour le moins égales, et nous offre de très grands avantages : ces forces sont, en effet, éparses sur presque tout le territoire national et non pas concentrées seulement dans une ou deux zones. Ainsi, tandis que l'Italie a été et est très pauvre en houille, elle est très riche en forces hydrauliques. Environ 3 millions d'énergie hydraulique attendent qu'on les utilise et, par de grands travaux de dérivation, peuvent s'utiliser et produire jusqu'à un total de 6 millions de chevaux. Force énorme et grandiose, quand on songe que l'Italie possède actuellement, pour ses chaudières à vapeur dans l'industrie, dans l'agriculture, dans les chemins de fer, un million de chevaux à peine, et que, pour se procurer la houille qui les produit, elle dépense, tous les ans, de 150 à

200 millions, et qu'elle dépenserait beaucoup plus à l'avenir, si elle ne pouvait se passer de charbon. Or, à mille francs par cheval, l'utilisation d'un million de chevaux de force ne coûterait qu'un milliard. Un milliard à 4 0/0 représente à peine 40 millions par an; or l'Italie dépense à l'étranger de 150 à 200 millions pour se procurer une force inférieure à celle qu'elle aurait, en dépensant à l'intérieur 40 millions chaque année. Les grands cours d'eau sont propriété collective; personne ne peut mettre en doute que les fleuves, les torrents, les lacs ne forment cette vaste masse d'eaux publiques qui appartiennent à l'État. Si les chutes d'eau sont une propriété collective, les grandes forces qu'elles produisent et qui représentent une richesse égale ou supérieure à celle développée par les plus grandes mines de houille sont, sans doute, propriété de la nation entière. C'est un problème qui s'offre à nous sous une forme toute nouvelle et que l'Italie, plus que tous les autres pays, a le devoir d'affronter et de résoudre; c'est un problème qui ne peut être résolu qu'en se rappelant les formes nouvelles sous lesquelles il se présente.

La domanialisation ou la nationalisation de la force hydraulique se présente sous une forme très différente de la nationalisation des mines de charbon. L'exploitation d'une mine exige des moyens techniques très avancés; elle change sans cesse; c'est une véritable *industrie* en ce sens que, sous le régime de la concurrence, le prix n'en peut être déterminé à l'avance. Dans une mine, le travail quotidien de production ne s'arrête jamais; bien plus, le lendemain devient toujours plus difficile puisqu'il faut toujours descendre à de plus grandes profondeurs. Au contraire, la quantité d'énergie que peuvent produire les chutes d'eau est connue préalablement, les formes d'appropriation sont peu variables. En outre, — et c'est là surtout la grande différence, — une fois achevés les travaux pour la production et le transport de l'énergie, il ne reste qu'à en tirer parti : c'est une simple question de surveillance et d'administration.

Ajoutons que, dans la nationalisation des énergies hydrauliques, l'État ne comprime aucune activité individuelle, en tant qu'il n'exerce pas ni ne produit d'industrie : il fournit la force, comme il peut fournir la route, c'est-à-dire le moyen.

Actuellement, la législation des eaux publiques est encore incertaine. Mais, puisqu'on ne peut plus douter que la substitution de l'électricité à la vapeur ne soit continue, il adviendra qu'un jour l'électricité devra, entièrement ou presque, l'avoir remplacée. Le jour où le charbon se vendra, dans la Méditerranée, 50 francs par tonne (et ce jour n'est pas loin), et où l'État italien possédera d'immenses usines hydro-électriques, celui-ci pourra tirer une grande partie de ses revenus de cette forme toute nouvelle de domaine. En fait, le jour où l'Italie pourra avoir la force à meilleur marché que les autres pays, et vendre à l'industrie privée le cheval hydro-électrique 50 ou 75 lire au-dessus du prix de revient, l'utilisation de 3 millions de chevaux équivaudra, pour l'État, à une recette très imposante (1). Ainsi, dans certains pays, comme l'Italie, les finances de l'avenir nous réservent des formes nouvelles ; un nouveau mode de domaine deviendra la base des recettes de l'État. Alors que les recettes domaniales étaient destinées, semblait-il, à diminuer graduellement, ce sera cette forme toute nouvelle de domaine qui modifiera les bases du budget de certains États. Cela servira encore une fois à prouver combien les prévisions sont étrangement difficiles en cette matière.

Et il s'agit d'un domaine d'une durée indéfinie. Les mines de houille de la Prusse devront s'épuiser un jour ; mais les eaux tombant éternellement des sources des monts, des glaciers des Alpes, des longues chaines de l'Apennin, se renouvelleront toujours, comme la vie.

84. De plus, tous les jours grandit dans nos sociétés,

1. Le projet de nationalisation des forces hydrauliques est fortement soutenu par Nitti, *Le forze idrauliche dell' Italia e la loro utilizzazione*, Naples, 1901 et *Nuove ricerche sulle forze idrauliche dell' Italia*, Naples, 1902.

même les plus individualistes, la richesse commune et indivise : le domaine y prend des formes de plus en plus variées. Domaine public de la navigation intérieure, domaine public de la viabilité, domaine public des monuments et des institutions d'instruction, etc., il est presque impossible de pousser plus loin une classification qui serait interminable. Tous les jours, la propriété commune et indivise, possédée par l'État et par les administrations, s'accroît d'une manière vertigineuse. Un inventaire du domaine public ne peut être qu'une simple table des matières, tout au plus peut-elle contenir l'indication des dépenses faites pour de longs travaux. S'il s'agit de biens qui sont en dehors du commerce, il est impossible d'indiquer leur valeur totale. Dans 40 ou 50 ans, lorsque les grandes concessions seront toutes ou presque toutes venues à échéance et feront retour à l'État et aux localités, les grands moyens de communication ou de transport, les aqueducs, les moyens d'éclairage, etc., la propriété commune et indivise croîtra encore indéfiniment. Le montant général du patrimoine de l'État, au 1er juillet 1900, était de 7.997 millions de francs, dont 4.236 de propriétés industrielles et 1.651 de biens immobiliers de terre et de mer. On peut prévoir que, dans 40 ou 50 ans, le patrimoine de l'État réuni à celui des localités, après échéance des concessions administratives, représentera un chiffre énorme et impossible à prévoir. Ce fait n'est pas particulier à tel État ou à tel autre; il est général et ceux qui nous suivront trouveront le capital d'œuvres grandioses complètement amorti et jouiront d'un capital commun qui représentera une somme immense. On peut encore prévoir que la richesse particulière n'aura point, dans les vieux pays, la même puissance de développement. Les proportions entre la richesse publique et la richesse privée auront donc singulièrement changé; la société sera conformée autrement et le régime financier s'appuiera sur les recettes domaniales beaucoup plus qu'il ne le fait à présent.

II

Les taxes.

85. Le domaine fiscal a, nous l'avons dit, ce caractère marquant, de procurer des recettes de droit privé; les impôts sont de véritables recettes de droit public. Mais, entre les unes et les autres, il y a une catégorie intermédiaire de recettes : les taxes. Elles ne sont pas absolument, comme les impôts, des recettes de droit public; elles sont payées en compensation de services rendus à des citoyens isolément; elles sont néanmoins, comme celles du domaine, des recettes de droit privé. Dans toute œuvre qui dérive de l'action de l'État, il faut distinguer la prédominance de l'intérêt particulier, ou celle de l'intérêt public. La sûreté et la défense sont des biens indivisibles, on ne peut donc y pourvoir que par le moyen des impôts. Mais dans certaines entreprises de l'État, celui-ci cherche seulement à assurer la production d'un service au moindre prix coûtant, ou encore à fournir des garanties d'uniformité, de bonne foi, d'ordre, etc. Jusqu'à Adam Smith, on a distingué entre les impôts et les taxes; mais, c'est chez les écrivains allemands que la distinction précise entre les contributions particulières ou taxes (*Gebühren*) et la contribution générale ou impôt (*Steuer*) a été le mieux marquée. Dans quelques services publics, la prédominance de l'intérêt privé est notable; dans ce cas, l'État les assume aux mêmes conditions qu'un monopole et les exerce directement, ou les fait exercer sous sa surveillance. Dans quelques cas, l'exercice est direct (monnayage, postes, télégraphes, etc.); dans quelques autres, l'État se réserve un contrôle (banques d'émission par des sociétés privées, contrôle des poids et mesures, etc.). Aux temps passés,

ces entreprises formaient, d'ordinaire, le plus gros noyau des *droits régaliens*. Mais, à leur tour, les droits régaliens avaient un caractère si varié qu'ils comprenaient, en même temps que le domaine fiscal, la régie de beaucoup de services publics qui, aujourd'hui, ne donnent plus lieu qu'à des taxes. Dans le cas du domaine fiscal, l'État exerce les industries selon les règles du droit commun ; en cas d'entreprises publiques (frappe des monnaies, postes, etc.), il exerce dans les conditions d'un monopole. Tandis que, sous le régime de la concurrence, le producteur ne peut influencer directement ni le prix, ni l'abondance de l'offre, sous le régime du monopole, il le peut fort bien. On connaît les deux lois de Cournot : 1° étant donné la quantité d'une marchandise que veut vendre un monopoleur, le prix auquel il peut la vendre n'est pas arbitraire ; 2° si un monopoleur établit le prix auquel il peut vendre n'importe quelle partie de sa marchandise, la quantité qu'il en peut vendre n'est pas arbitraire.

Les entreprises publiques les plus importantes, dans les États modernes, se réfèrent aux moyens d'échange et aux moyens de communication et de transport auxquels on cherche à assurer le meilleur fonctionnement ; ce sont, en général, la frappe des monnaies, l'émission des billets de banque, la poste, le télégraphe, les chemins de fer, etc. Il n'est pas indifférent de recourir à des taxes ou à des impôts, en vue de pourvoir aux services publics ; c'est la nature de ces derniers qui détermine le recours soit aux uns, soit aux autres.

Les taxes sont en corrélation avec un service obtenu de l'État ou des localités ; les impôts, au contraire, sont des contributions générales, payées pour des services publics indivisibles. Payer un franc pour un télégramme, c'est payer une taxe, parce que l'on reçoit un service direct ; payer un franc d'impôt foncier pour ses terres, c'est en réalité payer un impôt, parce que c'est contribuer, comme propriétaire de terrain, aux dépenses générales de l'État.

La différence paraît évidente ; pourtant, dans la pratique, elle est beaucoup plus grande qu'on ne pense. La taxe, *si l'on se base sur le concours inégal des citoyens à certains services publics*, implique l'idée que son montant doit correspondre au coût de production du service. Mais, outre que cette corrélation ne serait pas possible, dans l'ordre financier, d'une façon absolue, dans la pratique et quand il s'agit de services produits par un monopole, il est très rare que l'État ne tende pas à en tirer avantage. D'ailleurs, il arrive, sinon aussi souvent, tout au moins assez fréquemment, que l'État dépense plus qu'il ne reçoit. Les prétendues taxes scolaires ne compensent que fort peu, non seulement en Italie, mais dans nombre de contrées, les dépenses faites pour l'instruction.

En ligne générale, les taxes sont des contributions à payer pour des services particuliers, divisibles de leur nature ; les impôts sont des contributions générales pour l'accomplissement de fins collectives, ou du moins, pour l'existence d'une forme collective définie. La différence se trouve déjà théoriquement chez les vieux auteurs ; mais, en pratique, dans tous les systèmes financiers modernes, les classifications sont plus ou moins arbitraires. Il est juste que, dans tout système de contributions, à côté des impôts, il y ait les taxes, puisque, de cette seule manière, certains services qui profitent à quelques-uns peuvent être payés séparément par chaque individu. Il est juste également que la dépense et la sûreté à l'intérieur soient payées par *tous*, puisque c'est une dépense avantageuse à *tout* l'État. Mais, si deux personnes ont un procès au sujet de la propriété d'un terrain, les frais de justice civile sont non pas au bénéfice de tous, mais seulement de celui qui obtient la reconnaissance de son droit ; il est juste que celui-là paie, qui a voulu violer ou faire reconnaître ce droit.

Certaines taxes se rapportent à des entreprises industrielles d'utilité publique, que l'État exploite ou fait exploiter ; certaines autres taxes se rattachent à des institutions

de police, de droit et de civilisation et en forment le noyau le plus important. Les premières ont beaucoup d'affinité avec le domaine fiscal, avec lequel elles se confondent souvent; les secondes regardent surtout les actes juridiques et frappent d'ordinaire l'échange de la richesse (1).

86. Comme les impôts correspondent à des services publics d'utilité générale, indivisibles par nature, les taxes correspondent à des services publics spéciaux : quiconque verse un franc d'impôt sur son revenu paie pour des services publics généraux, dont il ne contrôlera pas la consommation effective; quiconque verse un franc pour des services postaux, ou pour une institution d'instruction, reçoit en réalité une prestation en échange. On peut concevoir en idée un système financier, basé entièrement sur les impôts, non sur les taxes, parce que, pour la majeure partie, les services publics sont indivisibles par nature. Les taxes permettent, mieux que les impôts, de voir si les services que rend l'État sont évalués par les citoyens, de façon à compenser le capital qui y est employé. Supposons que le service postal fût payé à l'aide des impôts, et qu'ainsi tous les citoyens en fissent usage gratuitement au point de vue indi-

1. Bien des auteurs se sont exercés à classer les taxes, d'après le but qu'elles doivent atteindre. Cossa en propose la classification suivante :

I. Pour la *sûreté publique* :

a) Extérieure (taxes pour les *passeports*, taxes *consulaires*, etc.);

b) Intérieure;

1° Justice *répressive* (taxes judiciaires et sur les *actes de l'état civil*, etc.);

2° Justice *préventive* (taxes sur permis de *chasse*, pour *port d'armes*, *concessions du gouvernement*, etc.).

II. Pour la *prospérité publique* :

1° Intellectuelle (taxes *scolaires*, *d'inscriptions*, *congés*, *examens*, *diplômes*, taxes *d'entrée* dans les *bibliothèques*, les *pinacothèques*, les *musées*, etc.);

2° Morale (dispenses d'empêchements de *mariage*, *légitimation*, *adoption*, admission au *droit de cité*, d'*honorariat*, etc.);

3° Matérielle, soit *physique* (taxes *sanitaires*), soit *économique* (taxes de *monnayage*, sur les *poids* et *mesures*, sur la *marque* des métaux

viduel; il serait très difficile de dire si les opérations postales sont réclamées par les citoyens, et dans quelle mesure. Les taxes permettent de bien mieux mesurer la productivité des dépenses publiques. Pour qu'à des services publics déterminés on pourvoie à l'aide de taxes, il faut tout d'abord qu'ils soient divisibles; or, la divisibilité, en dehors de toute autre cause, dépend de conditions techniques spéciales. Le service postal est divisible, car il comprend tant d'unités séparées : les lettres, les valeurs, etc.; une route peut aider inégalement à l'économie d'un pays; elle ne représente point un service divisible. Il est, en outre, des services publics qui, étant divisibles et ayant pour la société une grande importance, en tant qu'ils prennent un caractère préventif contre les préjudices ou les dangers, ne sont cependant pas tels que les particuliers en ressentent l'utilité sous forme directe : il en est ainsi pour la justice préventive pour laquelle, par le fait, l'adoption de taxes est impossible.

Ce qu'il importe de connaître, c'est la mesure de la taxe. Théoriquement, elle devrait être égale au service que rend l'État; mais, outre que cette égalité n'existe pas et qu'il est difficile qu'elle puisse exister, on ne niera pas que les diverses taxes doivent être considérées très diversement. Certains services sont institués pour des motifs d'intérêt général; bien qu'ils profitent plus particulièrement à certaines classes de citoyens, l'État doit pourtant s'arranger de façon à les répandre. L'instruction, par exem-

précieux, taxes sur les *chemins de fer*, sur les *postes*, sur les *télégraphes*, etc.).

Nous devons avertir que ces classifications ont un très médiocre intérêt et qu'avec son désir d'être précis, l'auteur ne fait que les rendre souvent moins précises.

Que peut bien être cette différence entre les taxes de sûreté et les taxes sur la prospérité publique? La sûreté publique peut-elle être matière de taxes? Et comment peut-on dire que les taxes consulaires et celles sur les passeports sont payées pour la *sûreté* publique?

Les classifications de ce genre sont en très grand nombre, mais nous hésitons à croire qu'elles soient bien utiles.

ple, profite indirectement, au fond, à toute la société ; mais il n'y a pas de doute que ceux qui la reçoivent n'en éprouvent un bénéfice particulier. Or, il est bon que l'instruction soit payée par celui qui la reçoit; mais elle doit être payée de manière à ne pas décourager ceux qui désirent la recevoir ; si les taxes scolaires étaient trop élevées, elles seraient injustes et nuisibles. Il ne suffit pas, pourtant, qu'elles ne soient point trop élevées, il faut encore que ceux qui ne peuvent les payer profitent de l'instruction. On peut, on doit encore, par esprit de justice, faire que les taxes soient différentes entre les riches et les pauvres, et que ces derniers, quand ils ne peuvent payer et qu'ils montrent des aptitudes à l'étude, soient, par le fait, exemptés de tout paiement. Il existe des services qui ont un caractère purement économique, en tant qu'ils visent, à favoriser certains intérêts, et alors des considérations d'autre nature doivent prévaloir. On doit chercher (en maintenant la taxe dans une mesure modérée, pour qu'elle n'empêche pas la généralisation du service que rend l'État) à faire coïncider la taxe avec le prix de revient du service. Enfin, toutes les fois qu'il s'agit de diminuer une taxe, il faut se rappeler que toute diminution inférieure au prix de revient du service doit être payée par l'impôt, c'est-à-dire par la masse des citoyens qui doivent ainsi payer pour une partie d'entre eux. L'intérêt général peut donc seul justifier cette diminution. Si, par exemple, l'État se décide, en vue des intérêts généraux, à abolir les droits de passage sur un canal, cette mesure doit avoir pour effet d'en augmenter le trafic; autrement, l'abolition est inutile. Ces considérations, acceptées par beaucoup de techniciens, parmi lesquels Pierson (1), sont vraies, sans doute. Mais il est vrai aussi que, dans les budgets modernes, beaucoup de taxes ont perdu leur caractère ancien et qu'elles sont de véritables impôts indirects. Ainsi, les droits d'enregistrement et les droits de timbre prennent très souvent cette

1. Pierson, *Problemi*, *loc. cit.*

apparence, parce que celui qui paie ne reçoit parfois aucun service valable, ou parce que la somme qu'il paie est infiniment supérieure au service qu'il reçoit.

Les taxes sur les actes de l'état civil et les taxes judiciaires, qui prennent ordinairement la dénomination de taxes sur les affaires (catégorie considérable dans le système d'impositions, en Italie, mais dans laquelle sont encore comprises un assez grand nombre d'impôts de consommation), sont les plus importantes de toutes. Assez souvent, les particuliers demandent à l'État la concession de quelques droits, ou un acte qui les garantissent. Il s'agit, presque toujours, d'une protection juridique accordée à qui remplit certaines obligations. Les taxes attachées aux formalités de ces obligations sont très nombreuses. Puis viennent les taxes judiciaires qui regardent la rétribution des services que l'État rend à tel ou tel citoyen, en matière de justice répressive. Or, comme le recours à ces services est assez variable et n'intéresse presque toujours que des classes très limitées de citoyens, il est logique que la dépense y relative soit payée à l'aide de taxes spéciales. Les taxes judiciaires ont été l'objet de nombreuses critiques, en particulier les taxes sur la justice pénale, que Bentham jugeait immorales. Sans doute, leur détermination est un peu arbitraire et les inconvénients qu'elles produisent souvent ne sont pas légers. Quelques économistes ont dit à juste titre, qu'il n'est pas vrai que les parties en procès l'une contre l'autre reçoivent un bénéfice spécial de l'autorité publique ; bien des fois, c'est l'inefficacité même des institutions civiles qui produit les litiges. Mais il est vrai aussi qu'en matière de procès, certains droits particuliers veulent être reconnus et que l'État les définit et les reconnaît. Dans les causes pénales, il y a exemption régulière pour tous ceux à qui l'on impute une faute, précisément parce que tous peuvent se défendre, indépendamment du fait qu'ils sont riches ou pauvres. En général, les taxes judiciaires sont proportionnées, soit au degré de la magistrature qui prononce le juge-

ment, soit à la forme des actes judiciaires, soit à l'importance de leurs décisions. Au temps passé, les taxes judiciaires formaient une des plus fortes branches de recettes de l'État. Il en était ainsi en Grèce, ainsi à Rome (dont Marquardt et Mommsen nous ont très bien éclairci le fonctionnement financier), ainsi à travers tout le moyen âge.

Communément, on énumère encore parmi les taxes : l'*enregistrement*, le *sceau*, les taxes appelées *hypothécaires*, celles sur les opérations de bourse, etc. A l'origine, quelques-unes de ces impositions étaient de véritables taxes; maintenant, elles ne sont que des contributions indirectes sur la circulation. Le caractère de taxe est entièrement perdu, quand l'État ne donne aucune compensation directe en échange de ce qu'il reçoit. L'État oblige à enregistrer un acte, à se servir de *papier timbré*, émis pour son compte; que donne-t-il en échange? Parfois, l'enregistrement et le timbre sont de simples taxes judiciaires; ordinairement, ce sont de véritables impôts indirects. Et c'est à propos de ces dernières que nous en parlerons.

Parfois, au lieu d'instituer directement les taxes, l'État les destine aux employés qui remplissent un office particulier. C'est quelque chose d'analogue aux *sportules* antiques. Ce système a quelque chose de commode, mais il est souvent périlleux, bien que certains financiers en exaltent les mérites et l'on tend plutôt à l'abandonner (1).

87. Certaines contributions spéciales n'ont eu aucune importance dans le passé, mais elles en prennent de plus en plus : contributions qu'on appelle d'amélioration, *special assessments*, disent les Américains, *betterment taxes*, disent les Anglais. L'importance de ces contributions devient tous les jours plus considérable, surtout dans les finances locales (2). Certains travaux faits dans l'intérêt public ont

1. Schoenberg's, *Handbuch* : Cf. Schall, *Gebühren*.

2. Dans le *Report from the select Committee of the House of Lords on town improvements*, de 1894, se trouve cette définition des contributions spéciales : The principle that persons whose property has clearly been

pour effet de produire une notable et fort appréciable amélioration des propriétés privées. Ainsi, si l'État construisait une voie ferrée, très probablement les propriétaires des terrains qu'elle traverse verraient s'accroître la valeur et, par conséquent, le revenu de leurs terres. Encore plus évidemment, si une commune abat de vieilles maisons et transforme en une place l'endroit où elles étaient, les propriétaires des maisons environnantes trouvent à cette amélioration un bénéfice direct. Leurs maisons acquièrent une valeur plus grande. Or, de même que l'État et les communes remboursent les dommages qu'ils occasionnent, il est naturel aussi qu'ils reçoivent une compensation pour les avantages qu'ils créent. Il peut y avoir une contribution *spécifique* ou d'amélioration, pour des actes spéciaux accomplis par l'État ou par la commune, comme dans les deux cas précédents. Il peut y avoir une contribution à caractère *général*. Si une meilleure systématisation des routes améliorait, par exemple, la situation de toutes les maisons et grossissait le revenu urbain, on pourrait, sans tenir compte de telle ou telle maison en particulier, frapper les propriétaires de toutes les maisons; mais il est très difficile que ce cas se présente dans la pratique.

Tandis que les taxes exercent une action plus étendue, qu'elles sont la compensation d'un service direct et mesurable obtenu de l'État, les contributions ne servent qu'à des améliorations locales déterminées. D'ailleurs, les taxes sont facultatives, on peut ne pas les payer, en renonçant au bienfait de l'État ; mais les contributions spéciales

increased in market value by an improvement effected by local authorities, should specially contribute to the cost of improvement. Cf. sur ce sujet SELIGMAN, *Essays in taxation*, ch. IX et XI ; — V. ROSEWATER, *Special Assessments*, New-York, 1893 ; — NEUMAN, *Die Steuer und das öffentliche Interesse*, Leipzig, 1887, ch. VII ; — VOCKE, *Die Grundzüge der Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1884, pp. 93 et suivantes ; — JOHN RAE, *The Betterment tax in America* dans la *Contemporary Review* de mai 1890 ; — F. CARONNA, *Le contribuzioni speciali pei lavori di miglioria*, dans *R. S.*, août 1898, etc.

sont obligatoires, parce que l'amélioration ne peut se refuser. La taxe est donc payée par un individu, en tant que tel; les contributions spéciales n'ont pas véritablement le caractère d'un impôt, ni d'une taxe; elles constituent une catégorie à part des recettes publiques. La législation anglaise, et surtout la législation américaine, règlementent assez largement la matière des contributions spéciales pour les travaux d'amélioration, notamment en ce qui regarde les administrations locales; mais dans d'autres pays encore, les lois sur les travaux publics renferment de nombreuses dispositions. En Italie, il n'y a pas de lois pour régler et rendre obligatoires les contributions spéciales pour travaux d'améliorations; mais il existe, dans la législation sur les travaux publics, nombre de dispositions qui ressemblent à celles des lois anglaises et américaines.

III

Les entreprises publiques.

88. L'État assume directement la production de certains services, soit sous le régime du monopole, soit sous celui de la concurrence. Les monopoles dont se charge l'État ou qu'il concède sous son contrôle, concernent, en général : 1° les industries qui, pour cause de police ou de bon ordre, ne se prêtent pas à une exploitation par des particuliers : ainsi, la frappe des monnaies, les postes, les télégraphes, etc.; 2° les industries qui ne sont pas susceptibles de concurrence, ou bien dans lesquelles la concurrence ne fait qu'élever les prix, plutôt que les abaisser : ainsi, quelques grands moyens de transport; 3° des industries qui répondent à des besoins élémentaires et qui,

par suite de leur simplicité, peuvent être monopolisées, constituant une forte branche de recettes : ainsi, dans certaines contrées, le tabac, l'alcool, etc. Ces dernières industries constituent les *monopoles fiscaux*; nous en parlerons au chapitre des impôts indirects, puisqu'elles n'ont d'autre but que d'assurer un revenu financier. Mais les monopoles de la première et de la seconde catégories n'ont point pour but d'assurer un revenu; du moins, ce n'est pas leur but principal. De toute façon, ils sont très souvent onéreux : ainsi, le monnayage est presque partout onéreux; les postes, dans quelques pays, comme les États-Unis, causent des pertes à l'État. Des monopoles déterminés pour des motifs de police ou de bon ordre, on pourrait ne pas approfondir les causes, tant elles sont évidentes; les écrivains libéraux eux-mêmes ne font bien souvent aucune difficulté de les reconnaître. Aussi personne ne trouve-t-il à redire, sauf quelques isolés, à ce que la frappe des monnaies soit faite par l'État et à ce que les postes soient régies par lui. Au contraire, les monopoles de la seconde catégorie éveillent encore de vives antipathies.

Le temps n'est pas éloigné, où l'on croyait que tout monopole était condamnable par nature et devait disparaître, et où Bastiat expliquait les différences de développement entre l'Angleterre et l'Espagne, la Toscane et les Etats-Pontificaux, en se basant sur l'absence de monopole chez les Anglais et les Toscans, sur le grand nombre de monopoles chez les Espagnols et chez les Romains. Au contraire, à l'heure qu'il est, le nombre de services publics et de ceux reconnus comme étant d'utilité publique, tend à s'accroître assez rapidement (1).

La raison de ce fait n'est pas arbitraire; elle dépend des con-

1. « S'il fallait des exemples pour prouver les fatales conséquences du monopole, l'histoire nous en fournirait de toutes parts. Considérez les plus belles portions du globe. Voyez l'Espagne ». BASTIAT, *Cobden et la Ligue*, dans *Œuvres*, tome III, p. 149.

ditions d'existence des sociétés modernes (1). D'autre part, les termes de concurrence et de monopole n'ont qu'assez rarement la signification absolue qu'on leur donnait par le passé. De jour en jour, en effet, la production est et devient plus facile, l'abondance des produits similaires plus fréquente; il n'en résulte pas véritablement que le monopole corresponde toujours, ou dans la majeure partie des cas, à des prix plus élevés. Il n'existe, comme on l'a démontré tant de fois, ni concurrence absolue, ni monopole absolu; la concurrence se produit non seulement entre marchandises identiques, mais entre marchandises de qualités différentes. D'ailleurs, s'il est vrai que, dans le régime de la concurrence, les prix tendent à coïncider avec le prix de revient, il est vrai pourtant que c'est le prix de revient qui s'élève. Deux grands magasins de nouveautés, qui dépensent chacun un million pour la publicité, grèvent au total leur prix de revient de 2 millions que le monopoleur épargnerait en tout ou en grande partie. Il se présente des cas, en assez grand nombre, où le système du monopole paraît préférable à celui de la concurrence, surtout quand le monopoleur poursuit non pas le produit le plus considérable, mais la satisfaction d'un besoin collectif, en étendant le plus possible la consommation d'un service déterminé; or, cela ne peut arriver que quand le détenteur du monopole n'est pas un simple particulier.

Dans certains cas, la concurrence n'est pas possible ou elle est franchement nuisible. Dans une ville où il y a une distribution d'eau, on ne peut en faire une autre. Dans une rue où passe un *tramway*, il n'est pas possible d'installer

1. Quelquefois, l'État ou les administrations locales concèdent des choses qui sont leur propriété, comme dans le cas des eaux publiques, moyennant finance et d'après des règles contractuelles; quelquefois, ils permettent ou concèdent l'exercice d'un droit inhérent à la souveraineté, ou à une entreprise de caractère collectif; quelquefois, enfin, l'Etat autorise l'exercice d'un droit privé ou d'une faculté qui ne fait pas partie de ses attributions. Cf. Ranelletti, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, vol. III, Turin, 1894-97.

une autre ligne de *tramways*. Il en est ainsi de beaucoup d'industries qui se rapportent, en général, aux communications et aux transports, à l'éclairage, aux fournitures d'eau potable. Ces industries tendent, par leur nature, à se transformer en monopoles; elles exigent des capitaux importants et répondent à des besoins d'utilité générale. Dans ces cas-là, l'État et les autorités locales intéressées interviennent comme tuteurs de l'intérêt collectif, aussi bien pour les concessions que pour la détermination des tarifs, quand ils n'exercent pas l'industrie sous le régime du monopole.

Dans un assez grand nombre de cas, la concurrence paraît dangereuse pour la collectivité. Supposons que, dans une même ville, trois sociétés exercent l'industrie du gaz. L'hypothèse s'écarte un peu de la réalité, puisque, là où existe une société, une autre ne se forme que difficilement. En Italie, 133 villes ont le gaz, une seule a deux sociétés pour la production du gaz. Or, sous la même rue où la première a placé ses conduites, la seconde et la troisième société doivent loger d'autres conduites, quand même la première suffirait seule aux besoins de toute la consommation. Le travail de canalisation est, à son tour, plus coûteux. Ainsi se multiplient, sans utilité aucune, les dépenses d'installation, sans le moindre avantage pour les consommateurs, ou plutôt à leur désavantage puisque le prix de revient s'élève (1). Aussi, toutes les fois qu'un service peut être rendu par une seule entreprise, la création d'une nouvelle ne représente rien autre chose qu'une perte de richesse

1. Sur ces questions, cf. Dupuit, au mot *Péages*, dans le *Dictionnaire d'Économie politique*; — Landry, *L'utilité sociale de la production individuelle*, Paris, 1901, § 9 et suiv.; les trois importants ouvrages de Cournot, *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*, 1838; *Principes de la théorie des richesses*, 1863; *Revue sommaire des doctrines économiques*, 1877; — Lexis, *Monopol*, dans l'*Handwörterbuch der Staatswissenschaften*; — Walras, *L'Etat et les chemins de fer*, dans les *Études d'économie politique appliquée*, etc., etc.

pour la société. Si un aqueduc suffit à la consommation d'une ville, un second aqueduc est, pour la société, une perte nette; si une ligne télégraphique transmet tous les télégrammes, une seconde ligne est une perte; si une voie ferrée suffit au trafic, la création d'une seconde voie est une perte; si une conduite de gaz existe dans une rue, une seconde et une troisième sont une perte. Supposons encore qu'une société de chemins de fer, concessionnaire exclusive d'une ligne, veuille prendre avantage de sa position privilégiée et faire monter ses bénéfices à 10 0/0, au lieu de 4, de 6 ou de 7, comme dans la majeure partie des industries. Si la voie ferrée a coûté 200 millions et donne une recette brute de 40 millions, en supposant que 20 représente les frais de gestion et d'administration, 20 constitue le bénéfice net, c'est-à-dire que le capital employé gagne 10 0/0. Mais, puisque la majorité des industries rend 5 ou 6 0/0, de nouveaux capitaux peuvent avoir l'idée de s'employer à une nouvelle ligne, qui fasse concurrence à l'ancienne. Il est naturel que cette nouvelle ligne coûte davantage. En règle générale, on peut soutenir que quiconque a fait la première installation a choisi la meilleure voie et les moyens les moins coûteux. Supposons donc que la nouvelle ligne coûte 250 millions : il est impossible qu'elle ruine l'ancienne d'un seul coup parce que, bien que parallèle à l'autre, elle doit toujours lutter avec la tradition, avec les habitudes, avec la clientèle. Supposons cependant que la nouvelle ligne retire à l'ancienne la moitié de ses affaires et que, traversant des régions un peu différentes, elle acquière de nouveaux clients. Eh bien! si elle obtient 25 millions de recette brute, c'est-à-dire 20 millions pris à la vieille ligne et 5 pour affaires nouvelles, et que son bénéfice net soit de la moitié, la ligne nouvelle, qui a coûté 250 millions, donnera à peine 5 0/0 à ses actionnaires; bref, elle donnera moins que ne donnent ordinairement les industries. Dans tout cela, on peut encore remarquer que l'intérêt de la population est compromis : une

notable partie du capital circulant s'est, en pure perte, changée en capital fixe, et l'aliment de beaucoup d'industries vient à manquer.

S'il y a, dans un pays, cent voies ferrées, cent filatures, cent fabriques de produits chimiques, d'autres peuvent fort bien surgir sans préjudice, même avec avantage. Un petit accroissement de consommation ou une petite diminution dans les affaires des fabriques existantes peuvent permettre à de nouvelles de prospérer et de faire aux autres une utile concurrence, en forçant celles-ci à perfectionner leurs moyens de production. Mais quelques industries ne peuvent trouver devant elles une concurrence sans inconvénient, ni d'autres, sans pertes. Dans ce cas, l'État et les pouvoirs locaux les exercent directement, ou les font exercer en monopole sous leur surveillance, en y établissant des tarifs et en réglant, par conséquent, le prix de chaque service.

89. Quand l'État exerce un monopole dans l'intérêt public, il vend ses services, moyennant des tarifs fixes ou variables : il existe un tarif postal, un tarif télégraphique, etc. Le public emploie indifféremment, dans ce cas, les mots taxe et tarif. En réalité, les deux idées ont une véritable analogie, bien que le tarif soit, en fait, la traduction en acte de la taxe. Il peut y avoir des tarifs différents, selon les criteriums dont part le monopoleur. Le tarif peut être en effet proportionnel, différentiel, gradué, unique.

Le plus simple de tous est le *tarif proportionnel*, d'après lequel le prix coûtant du service public est réparti selon le nombre d'unités de consommation. Supposons que le prix coûtant d'un transport par chemin de fer soit de 10 centimes par tonne kilométrique ; si le tarif est toujours proportionné aux tonnes kilométriques de la marchandise, il sera proportionnel.

Le *tarif différentiel* est celui qui fait varier les prix d'après l'unité de consommation et, généralement, suivant une échelle décroissante. Par exemple, si, avec le tarif proportionnel,

une marchandise expédiée à 1.000 kilomètres de distance doit payer 10 fois plus qu'une marchandise expédiée à 100, elle paiera, avec le tarif différentiel, par exemple, huit ou neuf fois plus seulement. Les tarifs différentiels s'appliquent, en général, aux chemins de fer : ils servent à encourager les transports à distance, par conséquent, à stimuler des consommations qui, autrement n'existeraient pas. En outre, les dépenses d'exploitation d'une entreprise ne sont presque jamais en rapport direct avec son extension. Une société de chemins de fer qui en exploite 500 kilomètres, ne dépense pas seulement la moitié d'une autre qui en exploite 1.000; presque toujours elle dépense plus de la moitié : un train qui parcourt 1.000 kilomètres consomme, non pas le double d'un autre qui en parcourt 500, mais presque toujours un peu moins.

Le tarif gradué, lui aussi, est presque toujours décroissant, et il a quelque chose de commun avec le tarif différentiel; il n'est point proportionnel au nombre des unités de consommation. Il y a tarif gradué quand le prix varie, non pour chaque unité, mais pour chaque groupe d'unités de consommation. Ainsi, dans un transport par chemin de fer, la marchandise ne paie point, par exemple, 10 centimes la tonne et le kilomètre; le tarif ne varie que par groupe de 10 ou de 100 kilomètres. C'est de ces règles que s'est inspiré le tarif à zone, si heureusement appliqué en Hongrie. Supposons, pour le premier groupe de 100 kilomètres, le tarif 10, pour le second groupe le tarif 8, pour le troisième le tarif 6; nous trouvons deux conséquences : dans le même groupe, on paie toujours la même somme, quelle que soit la distance, à 10 kilomètres comme à 100; ensuite, il y a, pour ainsi dire, une prime pour les distances.

Enfin, il y a le *tarif unique*, c'est-à-dire que tous paient le même prix, quel que soit le nombre d'unités de consommation qu'ils demandent. Ainsi le tarif postal est en général unique pour la distance : une lettre paie le même prix pour 10, pour 100, pour 1.000 kilomètres de distance. Aujour-

d'hui, presque tous les États de l'Union postale ont un tarif unique pour la distance : une carte postale peut aller dans presque tous les pays du monde et ne paie qu'une même somme. Le tarif unique a, pour le producteur, le très grand avantage de diminuer les frais de production, de simplifier tous les services. Quelle complication pour la poste, quand il fallait payer suivant la distance, et quelle simplicité maintenant ! Le tarif unique, quand il est possible, est l'idéal; mais il n'est possible que quand il s'agit d'un service très généralisé et quand il n'y a pas de trop notables différences entre les divers ordres de consommateurs. Pour l'instant, le tarif unique ne se trouve, sous sa forme typique, que dans le service postal.

Il y a, nous l'avons vu, certaines entreprises qui ont un caractère d'utilité publique et qui, pour des raisons de police et de bon ordre, sont généralement régies par l'État; d'autres ne peuvent avoir de concurrence et leur exploitation n'est même pas possible sans des concessions spéciales de l'État, par exemple, les chemins de fer. Aucune Compagnie de chemins de fer ne pourrait construire une ligne, avec un bon résultat probable, à travers de nombreuses propriétés privées, si des lois et des concessions spéciales n'intervenaient. Et encore, là où se trouve une voie ferrée, souvent, on n'en peut établir une seconde. Or, les industries de la première catégorie sont en général exercées directement par l'État, car on soutient qu'il ne convient pas d'affermer des entreprises qui ont vraiment un caractère public. Quant aux autres, si l'État ne les exerce pas, il les a du moins sous son contrôle, et, en général, il se réserve le droit d'intervenir dans la fixation de leurs tarifs.

1. — LA FABRICATION DE LA MONNAIE.

90. Il est évidemment nécessaire d'assurer le fonctionnement régulier du système monétaire, clef de tous les

échanges et, par là, très important pour la production et la distribution des richesses. Rien n'est plus nuisible que les perturbations monétaires, qui embarrassent tous les échanges et qui créent des difficultés considérables à la production même de la richesse.

Dans les temps passés, quand l'*aes rude* n'avait pas encore été remplacé par l'*aes signatum*, il fallait nécessairement peser la monnaie. Dans la Rome antique, avant le développement de la monnaie, les achats et les ventes ne se faisaient pas autrement. Encore aujourd'hui, en Chine, on a coutume de peser les métaux ; mais les achats faits de cette façon doivent présenter nécessairement une nombreuse série de difficultés. On sait qu'avant que l'État n'entreprît l'émission de la monnaie, beaucoup de familles de l'antiquité en émirent pour leur compte : c'étaient les familles les plus riches et les plus puissantes d'ordinaire, et dont le nom était une garantie. Dans ce sens, les monnaies de familles ont précédé les monnaies de l'État. Mais, depuis des milliers d'années, dans les pays civilisés, l'État a presque partout assumé le service de la frappe des monnaies. La libre circulation sans contrôle rendrait les échanges très compliqués, et la monnaie, comme moyen d'échanges et comme dénominateur de la valeur, a des fonctions trop importantes pour demeurer sans contrôle.

L'État doit-il opérer gratuitement la frappe de la monnaie ? Le problème a été vivement discuté, au commencement du siècle passé. Lord Liverpool, suivi par Jacob et plus tard par Ricardo, a soutenu que la frappe devait être gratuite ; qu'elle ne devait comporter aucune taxe, pas même en vue de rentrer dans les frais de l'opération. Mais ensuite, de nombreux économistes, en France et en Angleterre, Chevalier, Mac Culloch, de Parieu, etc., ont démontré que non seulement une taxe de monnayage doit être admise, en règle générale, mais que ne pas l'admettre comporte de très graves inconvénients et presque toujours la disparition de la meilleure monnaie. Il y a d'ordinaire pres-

que partout des taxes de monnayage extrêmement minimes, et elles ne peuvent qu'être telles, puisqu'elles représentent ou ne devraient représenter que les frais. Le monnayage est partout une régie (1), et l'on a généralement abandonné l'usage de la confier, même sous le contrôle de l'État, à des entreprises privées. Le but à atteindre étant la fabrication de la monnaie dans des conditions absolument sûres, personne ne peut mieux que l'État remplir cette fonction.

En Angleterre, la fabrication de la monnaie est, comme dans les autres États, une régie; mais la corporation des orfèvres est chargée d'en vérifier la fabrication. Après avoir prélevé sur chaque frappe une certaine quantité de monnaies, elle les vérifie et prononce, à la fin de l'année, une espèce de jugement, qui rappelle les antiques *arrêts* des *cours de monnaies* françaises.

Dans les pays de bonne monnaie, chaque citoyen a le droit de faire monnayer les métaux précieux. En Angleterre, pour monnayer un kilogramme d'or fin, il ne faut dépenser que 0 liv. sterling 2082, c'est-à-dire à peu près 1 1/2 pour mille. Cela veut dire que le travail de l'État relativement à la bonne monnaie, se borne à surveiller l'égalité du contenu et l'identité de la forme, rien d'autre.

La monnaie, enseignent tous les économistes, doit avoir une valeur intrinsèque rigoureusement égale à sa valeur nominale. Ainsi l'État émet la monnaie sans y faire ni perte ni gain, généralement avec une petite perte, pour les frais de monnayage d'une part, et, d'autre part, pour ceux de la substitution des pièces nouvelles à celles qui sont trop usées. Les monnaies se détériorent avec le temps; il faut

1. La bibliographie touchant les questions monétaires est interminable. Qu'il nous suffise d'indiquer quelques-unes des œuvres les plus connues. D'ailleurs on trouvera tout ce qu'on peut demander dans Soetbeer, *Litteraturnachweis über Gold und Münzwesen insbesondere über den Wehrüngsstreit*, 1871-91, Berlin, 1892. On pourra principalement comparer les œuvres si connues de Jevons, *Money and mechanism of exchange*; — Bagehot, *Lombard Street*; les principales œuvres de Shield Nicholson, de Foxwell, de Loria, de Pierson, etc.

restaurer d'autant la circulation monétaire. Souvent, il y a là une assez lourde dépense.

Jevons a calculé que la pièce anglaise d'un *sovereign* perdait, chaque année, 0,043 de *grain*. La perte est partout plus ou moins considérable. Pendant longtemps, la détérioration de la monnaie, en Angleterre, a été mise à la charge de son dernier possesseur; mais on a dû renoncer à ce périlleux système; maintenant, comme le prescrit rigoureusement la loi allemande, afin que les monnaies ne soient pas altérées frauduleusement, l'État les reçoit à leur valeur nominale.

91. Mais la monnaie de chaque contrée peut avoir des formes différentes : outre la *monnaie véritable* ou propre, à valeur entière, celle où la valeur intrinsèque correspond à la valeur nominale, il existe une *monnaie conventionnelle*; il est d'autant plus désirable qu'elle soit émise par l'Etat (1). Dans la monnaie conventionnelle entre la *monnaie divisionnaire* ou fractionnaire, celle de petites pièces, qui sert seulement pour les paiements de peu d'importance. Étant donné la rareté de l'or, une pièce de ce dernier métal ne pourrait représenter les centièmes d'une lire italienne, ou un *kopeck* russe, ou un *penny* anglais. Il faut donc ici qu'on emploie des métaux de peu de valeur ou, tout au moins, non précieux par leur rareté. Les *monnaies divisionnaires*

1. En Europe, certains pays seulement ont un bimétallisme incomplet : ce sont ceux qui forment l'Union Latine. A la date du 23 décembre 1861, la France, la Belgique, l'Italie et la Suisse signèrent une convention, à laquelle la Grèce adhéra aussitôt après, et dans laquelle fut fixé le régime monétaire qui, sauf quelques modifications, est encore en vigueur dans ces États. L'union de 1865 a pour base la fameuse loi française du 17 germinal an XI. Modifiée ensuite à différentes reprises, elle ne maintient plus le véritable bimétallisme, puisque, la frappe de l'or étant libre, la frappe de l'argent ne l'est pas également. Après 1874, en effet, les cinq États ont limité la frappe de l'argent; après 1878, par suite d'une nouvelle convention, ils ont entièrement prohibé toute frappe nouvelle. Il ne s'agit donc que d'un bimétallisme imparfait, ou boiteux, comme on a coutume de le dire.

ne sont pas frappées dans tous les pays pour le compte des particuliers, puisque leur valeur n'est point celle que peut faire supposer le rapport établi entre elles et la véritable monnaie. Un shelling est légalement 1/20 d'une livre sterling; mais l'argent qui y est contenu est bien inférieur à la moitié de ce qu'il devrait être. Ainsi, supposons qu'une pièce d'or française de 10 francs vaille proprement 10 francs, une pièce d'argent de 1 franc contient non pas autant de métal qu'elle l'indique, mais moins de la moitié. Et si elles circulent d'après le rapport indiqué légalement, c'est qu'en Angleterre, la monnaie d'argent n'est qu'une monnaie divisionnaire, et qu'en France, il existe une législation spéciale dérivée d'une législation internationale qui constitue ce qu'on appelle appelle l'Union Latine. Mais arrêtons-nous au premier cas, celui de la monnaie divisionnaire.

La monnaie divisionnaire, nous l'avons vu, a une fonction bien définie : celle de servir à faire les paiements peu importants. D'ordinaire, elle est en *nickel* ou en bronze (billon); mais elle pourrait aussi sans inconvénient être formée de métaux moins coûteux que le nickel. Il s'agit, en réalité, d'une monnaie dont la valeur intriusèque est ordinairement bien moindre que la nominale. La différence (et il est naturel qu'il en soit ainsi) est toute au bénéfice de l'État. Mais l'État ne doit pas abuser de ce bénéfice. Pour que la circulation de cette monnaie soit réglée automatiquement et non pas d'une manière arbitraire, il faut que l'État soit toujours disposé à la changer contre de l'or. Ainsi le disposent la loi allemande, la loi autrichienne et d'autres encore.

2. — L'ÉMISSION DES BILLETS DE BANQUE

92. L'émission des billets de banque constitue, elle aussi, une entreprise publique. Ce n'est pas le cas de rapporter ici toutes les discussions entre les partisans des banques

d'émission d'État et ceux qui veulent réduire l'action de l'État à un simple contrôle (1). Quelque opinion que l'on professe sur ce sujet, tout le monde est d'accord pour soutenir que l'émission ne peut être laissée aux mains de l'industrie privée. En ce moment, la liberté d'émission n'existe véritablement dans aucune partie du monde civilisé. Dans les États-Unis, on a la liberté de créer un nombre illimité de banques d'émission; mais les billets de ces banques sont soumis à des lois plus restrictives que celles des pays d'Europe, trop restrictives peut-être. Or, quand l'État ne fait pas directement l'émission (et, dans le plus grand nombre des cas, il est dangereux qu'il la fasse), il intervient comme tuteur du crédit et de la richesse sociale.

L'État peut donc exercer directement l'industrie de l'émission; c'est ce qu'il fait en Suède et en Russie. La Banque Royale de Suède est la plus ancienne banque d'émission, en Europe : depuis 1668, elle fonctionne sous la surveillance directe du Parlement suédois. Son capital étant de 30 millions, elle peut émettre des billets jusqu'à concurrence de cette somme : le reste doit être couvert par un dépôt intégral de monnaie ou par du papier sur l'étranger. Son émission est donc fort limitée et les conditions spéciales où se trouve la Suède en rendent le fonctionnement facile. La Banque de Russie, au contraire, est sous la dépendance directe du Ministre des Finances ; elle est liée de trop près à toute l'administration financière de l'Empire. Reconstituée en 1860 sur l'ancienne Banque du Commerce instituée en 1817, elle est aujourd'hui règlementée par les statuts de 1894. Le capital de fondation de la banque est de 50 millions de roubles, versés par le Trésor : les fonds de réserve de 5 millions de roubles ont été constitués par les bénéfices mêmes. Les pertes, qui ne peuvent être couvertes par les ressources propres de la

1. Cf. sur ces questions : Nitti, *Essai sur les variations du taux de l'escompte*, Paris, 1899, et les nombreux ouvrages de Vignes, Noel. Sayous, François, Courcelle Seneuil, Macleod.

Banque, sont mises à la charge du Trésor auquel aussi les bénéfices sont dévolus. Les bénéfices du Trésor russe oscillent entre 8 et 9 millions de roubles par an (1).

Ce sont là les deux seules véritables banques d'émission en Europe. Ailleurs, l'État, sous forme de taxe sur la circulation ou de participation, prend une partie des bénéfices.

On ne peut nier que l'État, qui exproprie tous les citoyens du droit d'exercer l'industrie de l'émission des billets, au profit d'une société (*Banque de France* en France, *Banque Nationale de Belgique* en Belgique, etc.) ou de quelques rares institutions (comme en Italie, où se trouvent la Banque d'Italie, la Banque de Naples et la Banque de Sicile), ait non seulement le droit, mais aussi le devoir de participer aux bénéfices qui résultent, en grande partie, d'une expropriation. Ainsi, les monopoles qui touchent aux moyens de communication ou de transports ne sont, en général, concédés qu'à la condition que l'auteur de la concession participera aux bénéfices, au-delà d'une certaine limite.

Or, comme l'impôt sur la circulation des billets est irrationnel dans les pays de banques libres, puisque la circulation ne représente point une richesse existant par elle-même; comme il est toujours nuisible, sous le régime du monopole ou du privilège, de soumettre les institutions d'émission à de fortes contributions qui finissent par ne grever que la grande masse des consommateurs de crédit, ainsi est-il logique et même moral, à tous les points de vue, que, sous le régime du monopole ou du privilège, l'État participe aux bénéfices. L'État représente la collectivité, c'est-à-dire, dans ce cas, ceux qui, en vue de l'utilité générale, ont renoncé à l'industrie de l'émission en banque. Si cette industrie rapporte des bénéfices qui surpassent

1. Cf. l'étude de E. Pleske, gouverneur de la banque d'État de Russie, dans *Val. mob.*, vol. IV.

notablement l'assiette moyenne des produits industriels, il est nécessaire et il est moral que l'État y participe.

Quelle que soit leur forme, les impôts ont le désavantage d'être très lourds pour les consommateurs de crédit, très onéreux pour l'industrie, peu pour les actionnaires des banques. Par un simple acte de transfert très facile à opérer sous le régime du monopole ou du privilège, tous les impôts prévus sûrement sont répartis entre ceux qui recourent au crédit des banques. Au contraire, la forme de participation déjà introduite par quelques États, et que l'on tend de plus en plus à préférer, a le fort grand avantage de ne peser que très faiblement sur les consommateurs de crédit. Supposons un régime de banque dans lequel les bénéfices, jusqu'à 4 0/0 du capital versé, aillent entièrement aux actionnaires; de 4 à 6 0/0, pour deux tiers à l'État et pour un tiers aux actionnaires, et de 5 et au-dessus, pour quatre cinquièmes à l'État et pour un cinquième à peine aux actionnaires. Il arrive, dans ce cas, que l'État prélève énormément plus que ce qui représente les bénéfices dérivant du monopole, et la banque ne peut préalablement reverser sur les consommateurs un fardeau qu'elle ne connaît pas. De là semble évidente la grande supériorité des systèmes qui, au lieu de frapper la circulation de lourds impôts, que la banque rapporte ou non de gros profits, préfèrent, dans une certaine mesure, faire participer l'État à ses bénéfices.

93. Quand donc l'émission des billets reste libre (et ce fait ne se produit dans aucun pays), l'État n'a pas plus de raison de frapper la circulation fiduciaire qu'il n'en a de frapper la circulation métallique; si la circulation fiduciaire se substitue en partie à la métallique, c'est qu'elle est moins coûteuse : en relever le coût artificiellement équivaut à en diminuer ou en annuler les bénéfices. La chose est d'autant nuisible que c'est la masse des consommateurs de crédit, c'est-à-dire la masse du public, qui profite de toute diminution. Dans le cas, bien plus fréquent, de mono-

pole ou de privilège accordés à des sociétés particulières, la question comporte une étude faite à un point de vue tout différent. Dans ce cas, l'État qui représente les intérêts collectifs, exproprie les citoyens d'un droit — l'exercice de l'industrie et de l'émission — et il concède ce droit à un seul ou à un petit nombre. Comme il s'agit d'une véritable expropriation, d'une limitation qui a lieu par suite d'une nécessité historique, ou pour cause d'utilité publique, il est bien naturel qu'il existe un droit corrélatif, et que, toutes les fois que l'industrie monopoliste ou privilégiée donne des bénéfices très élevés, à cause de sa position spéciale, l'État, qui a accordé le monopole, doive y participer.

Il ne faut pas oublier que toutes ou presque toutes les grandes banques d'émission ont obtenu leur privilège ou leur monopole à la suite de faveurs concédées à l'État, c'est-à-dire en vertu d'une transaction véritable intervenue entre eux. A présent encore, les banques à monopole ou privilégiées sont obligées de rendre gratuitement, en échange des concessions qui leur sont accordées, une série de services ou de prestations. Mais si, malgré tout, cette industrie est hautement avantageuse, il est bien naturel et équitable que celui qui a concédé le droit de monopole ou de privilège et qui, par le fait, a exproprié les citoyens d'un droit qu'ils possédaient déjà, restitue à ceux-ci une partie au moins des bénéfices considérables que rapporte à ces institutions leur situation extraordinaire. Mais frapper la circulation, comme matière d'impôt *existant par elle-même*, et non point les bénéfices de banque, quand ils dépassent une certaine limite, équivaut presque toujours à frapper les consommateurs de crédit, et non point ceux qui ont obtenu une concession de l'État et qui sont, par là même, obligés à une contribution fixe ou variable. Quand l'impôt est léger, il finit par se répartir sur le taux élevé de l'escompte, sur les bénéfices de la banque et sur la somme totale des opérations faites par la banque. Même dans ce cas, il est puéril de croire que l'impôt soit payé par les bénéfices du capital

seulement; mais, maintenus dans certaines limites, les préjudices sont moins grands. Il n'en est pas ainsi dans le cas opposé.

Il est bon de se rappeler que rien, mieux que le crédit, ne rend prompte et facile la transmission des charges. Si les transactions se faisaient toutes en argent et se payaient toujours au moment de l'échange, il n'y aurait pas de pertes; la valeur du produit et du service n'aurait d'autres limites que celles que lui confère sa nature; le crédit, au contraire, en stimulant les activités et en leur permettant de se développer dans une sphère bien plus vaste que l'échange, répartit entre tous ceux qui tiennent leurs engagements jusqu'au bout, les pertes provenant de ceux qui ne tiennent pas leurs promesses de paiement. Quand donc l'impôt sur la circulation dépasse certaines limites, les banques reportent la charge qui leur est imposée sur ceux qui usent de l'escompte. Dans certains cas, les banques pourraient diminuer leurs profits; mais quand les bénéfices de banque sont descendus jusqu'au taux courant des profits, il est impossible de les diminuer encore sans dommage et même sans la ruine de l'établissement. En d'autres termes, il s'agit d'un remède héroïque que l'on peut adopter dans des cas exceptionnels, mais jamais dans les circonstances ordinaires.

La circulation des banques n'est nécessairement en rapport ni avec les opérations qu'elles font, ni avec leurs profits. Il arrive que la circulation s'augmente de toute la charge des billets détruits et de ceux conservés grâce à la confiance même qu'inspire le numéraire. La seule circulation utile aux banques est celle représentée, comme contre-valeur, par le portefeuille et par les prêts. La Banque d'Angleterre, outre qu'elle est le véritable banquier de l'État anglais, opère, contre une légère indemnité, le paiement des intérêts de la dette publique; elle verse à l'État de 230 et 250 millions sterling par an, maigre somme, quand on songe à la masse de ses opérations. La Banque de France paie, chaque

année, une contribution égale au produit du huitième de l'escompte de la circulation productive, sans que cette contribution puisse être inférieure à 2 millions. En Italie, les banques d'émission ont été assujetties à des contributions énormes; avant 1891, elles payaient 1,44 par centaine de lire de circulation! Et même à présent qu'elles fournissent beaucoup moins, elles versent une contribution double de celle de la Banque de France, qui est une institution très puissante avec plus de 3.500 millions de circulation! On comprend bien que l'État, en concédant le monopole ou le privilège de l'émission, ait part aux bénéfices; mais on ne comprend pas que, par des charges énormes, il en vienne à annuler les bienfaits du crédit.

3. — LA POSTE

94. Il existe quelques services publics, comme les routes ordinaires, dont on ne peut assurément laisser le soin à l'industrie privée; celle-ci serait insuffisante; d'autres, dont se charge la collectivité pour des raisons d'ordre ou de sûreté, comme le monnayage; d'autres qui, tout en ayant un caractère spécial, comme la poste et le télégraphe, ne peuvent, parce qu'ils tendent nécessairement au monopole, voir leurs services assurés économiquement que par l'État; d'autres, qui ont un caractère encore plus incertain, comme les chemins de fer et les téléphones. Les raisons pour lesquelles le service postal et le service télégraphique sont toujours régis par l'État, dans les pays civilisés actuels, n'ont pas besoin d'être exposées tout au long; ce sont des raisons de bon ordre, d'exactitude, de sécurité. La transmission de la parole écrite, par le moyen de la poste ou du télégraphe, doit être garantie contre tout abus possible. Le secret postal et télégraphique est, sans doute, mieux gardé par les employés responsables de l'État que par des compagnies particulières intéressées plus ou moins directement dans

des vues de spéculation. La nature même de ces services les fait pencher vers le monopole; dans aucun pays civilisé, des monopoles aussi délicats que la poste et le télégraphe, qui intéressent la vie de la nation entière, ne sont livrés aux mains des sociétés privées. Il en est presque partout pour les télégraphes, à l'intérieur de chaque nation; dans certains pays, les téléphones sont directement administrés par l'État. L'importance de ces entreprises publiques devient de jour en jour plus grande, avec l'accroissement des échanges, avec la multiplication des relations internationales, avec le développement de toutes les formes de l'activité économique.

Il y a à peine un siècle, écrire une lettre constituait dans chaque famille un événement; le style épistolaire était soigné de telle sorte que, quand on publie d'anciennes lettres, nous y trouvons une idée de la lenteur et de la gravité avec lesquelles elles étaient généralement conçues. Sur l'origine et sur le développement du service postal, on a écrit de nombreux travaux. Il est inutile que nous remontions jusqu'à l'antiquité. Si l'on devait faire l'histoire de toutes les institutions et de tous les services publics, on finirait par se perdre dans un labyrinthe de notices qui n'ont souvent qu'une médiocre valeur pour la nouvelle manière dont on en traite (1). L'État, pour des motifs d'universalité, de bon ordre et de régularité a donc assumé la charge du service postal, sous forme de monopole, dans tous les pays civilisés.

Maintenant, la poste est, par-dessus tout, un service économico-social, en ce sens que, tout en rapportant un revenu

1. Sur les postes cf. Joyce, *History of the Post Office*, Londres, 1893; — Belloc, *Les postes françaises*, Paris, 1886; — Von Stephan, *Geschichte der Preussichen Poste*, Berlin, 1859; — Verebarius, *Das Buch von der Weltpost*, Berlin, 1894; — G. Birkbeck Hill, *Life of Sir Rowland Hill*, Londres, 1895; — Lewins, *Her Majesty's Mails*, Londres, 1864, et surtout Baines, *Forty Years of the Post Office*, Londres, 1895 et les grandes publications faites pour le 25e anniversaire de l'Union postale.

presque partout, ce n'est pas en vue d'en tirer un revenu par le moyen du monopole que l'État l'a établi. Le service postal est, par sa nature, un monopole; il répond à un besoin ressenti par la grande masse de la population. Enfin, l'État procure le bon marché beaucoup plus sûrement que ne le ferait l'industrie privée. La véritable organisation des postes ne date que de quelques siècles; l'organisation, sous sa forme actuelle, est un fait moderne. Bien plus, c'est dans ce siècle que les postes ont pris l'énorme développement qu'elles ont aujourd'hui. La poste ne s'occupait tout d'abord que du transport des correspondances; le transport des valeurs s'est fait bien plus tard. Dans le transport de la correspondance, on avait deux critères présents à l'esprit : le poids et la distance (1). En Angleterre, en Allemagne, en Italie, la poste ne s'est développée que quand certaines règles de simplicité dans les tarifs, de précisions dans les règlements postaux, se sont substituées aux anciennes, qui rendaient tout développement impossible.

Par exemple, tant que le poids et la distance ont été les deux critères qu'il fallait combiner dans les tarifs, l'échelle de ceux-ci en était venue à s'allonger nécessairement d'une façon démesurée ; l'on cherchait le plus possible à ne pas écrire, ou à recourir à d'autres moyens qu'à la poste, pour faire parvenir sa correspondance. La simplification des moyens, l'introduction, tout d'abord, de feuilles de papier postal timbré (dans le royaume de Sardaigne, en 1818, puis dans le royaume de Naples), feuilles ou cartons sur lesquels

1. En France, par exemple, une lettre payait, en 1676, 2 sous pour moins de 25 lieues, 3 sous de 25 à 60 lieues, 4 sous de 60 à 80 lieues. Si la lettre pesait plus d'une once, elle payait 4 sous pour moins de 25 lieues, et 10 au-delà de 80. En 1795, le gouvernement révolutionnaire accrut énormément les tarifs postaux : une lettre payait 4 sous pour un même département, 5 à moins de 20 lieues, 6 sous de 20 à 30 lieues, 7 de 30 à 40, etc. Une lettre, qui allait au delà de 180 lieues, payait quinze sous et davantage. C'était un système lourd et des plus compliqués, qui eut pour effet d'empêcher presque tout développement dans la correspondance.

on avait appliqué un timbre, comme sur les cartes postales anglaises ou américaines de nos jours, tous ces moyens, qui ont précédé l'usage et la diffusion du timbre d'affranchissement, furent les premières causes de transformation.

Mais il y en eut une autre plus importante ; la suppression de l'échelle des distances, suppression qui, dans le principe, paraissait absurde : il ne semblait pas logique qu'une lettre dût payer la même somme, pour aller à 10 kilomètres, qu'une autre pour aller à 1.000. Et cependant ce fut cette modification si simple et, en apparence, absurde, qui, en simplifiant le service postal, lui donna le plus grand développement. Substituer un tarif unique aux divers tarifs proportionnels, gradués ou différentiels a été la véritable cause du grand développement de la poste.

En 1837, Sir Rowland Hill proposa cette réforme qui eut un si grand écho dans le monde entier. Il s'agissait de réduire les tarifs et, même temps, de simplifier le service. La plus grande simplification venait de l'abolition des tarifs de distance : à l'intérieur du royaume et pour n'importe quelle distance, on payait toujours, pour des lettres ne pesant pas plus d'une demi-once (grammes 15,55) quatre *pence*, ce qui fait 40 centimes. Auparavant, on payait, en moyenne, de 70 à 74 centimes, de 7 *pence* à 7 1/2. La réforme de Sir Rowland Hill fut introduite à titre d'essai (*la politique expérimentale*, aurait dit Léon Donnat) en décembre 1839. L'auteur de la proposition n'était ni ministre, ni homme politique : c'était un simple particulier. L'effet immédiat fut tel que la réforme fut aussitôt introduite définitivement. Bien plus, la taxe de la lettre simple de 15 grammes 55 fut réduite à 1 *penny*, c'est-à-dire à 10 centimes. En même temps, on supprima la franchise parlementaire, en vertu de laquelle les députés pouvaient recevoir *gratis* 15 lettres par jour et en écrire 10.

En 1839, avant la réforme, on écrivait, en Angleterre, 78 millions de lettres seulement; en 1840, on en écrivit 169 millions; 227 en 1845; 410 en 1855. Aujourd'hui, le

nombre des lettres expédiées chaque année ne se compte plus par millions; depuis un quart de siècle, il a dépassé le milliard et il est tout près, maintenant, de 2 milliards.

La poste offre un très grand intérêt pour le développement de la vie sociale. De là vient qu'on doit, autant que possible, la considérer non comme un moyen de profit, mais bien plutôt comme un service public. C'est en Angleterre que l'État tire de la poste le plus grand bénéfice financier, environ 100 millions par an. En général, dans les pays d'Europe qui ont une population serrée et un vaste développement des voies de communication, la poste nous présente aujourd'hui une activité remarquable. Rien que dans les pays nouveaux, surtout en Amérique et en Afrique, elle présente un passif qui, en 1900, monte au maximum de 25 millions dans les États-Unis, de 5 dans l'Argentine, de 2,5 dans le Mexique (1). La rapidité des moyens actuels de transport par terre et par mer a permis un immense développement des relations et a, en quelque sorte, amené la véritable unification du marché. L'*aes triplex*, dont Horace voulait que fût cuirassé le cœur des premiers navigateurs, sert plutôt, maintenant que la navigation est relativement si sûre, à la construction des bâtiments.

Dans tous les pays civilisés, la poste est un service public monopolisé, dont les tarifs n'ont aucun caractère fiscal, mais sont presque partout assez pesants. La législation tend encore à réduire le plus possible les tarifs postaux (2).

95. Dans tous les pays civilisés, la poste ne se borne pas, aujourd'hui, au simple service de la correspondance; ce serait très peu pour une organisation si puissante. Si le service de la correspondance reste sa tâche capitale, bon nombre de services accessoires prennent, tous les jours,

1. En 1900, la poste a procuré à l'État un bénéfice net de 99 millions en Grande-Bretagne, de 62,2 en Russie, de 68,7 en France et en Algérie, de 15,7 en Espagne, de 1,6 en Italie, etc.

2. Cf. Boucard et Jèze, *Finances*, vol. Ier, pp. 591 et suivantes.

une plus grande importance. Ces services accessoires sont, par exemple, en Italie : 1° les petits paquets; 2° la transmission des valeurs par mandats-poste, mandats-carte et lettres de crédit; 3° le recouvrement pour compte de tiers en Italie et à l'étranger; 4° les abonnements aux journaux italiens et étrangers; 5° les caisses d'épargne; 6° le paiement des coupons de rente de la Dette publique, au porteur ou à vue; 7° la *légalisation* (pour le compte des ministères des Affaires étrangères et de la Justice, et des présidents des tribunaux, selon le cas) d'actes passés hors du royaume et d'actes passés à l'intérieur, afin de leur donner valeur dans d'autres circonscriptions judiciaires, et la légalisation des procès-verbaux et des sentences de juges en conciliation. Tels de ces services sont limités, bien entendu, à l'intérieur du royaume, d'autres s'étendent aux rapports avec l'étranger. La majeure partie des États civilisés ont donné la même extension à leurs services postaux et en ont encore créé quelques-uns, de nature très différente.

Outre le service des correspondances, la poste en a donc organisé d'autres qui ont véritablement le caractère de services de banque. Les mandats-postes et les mandats-cartes servent au transport des valeurs : c'est là un service pour lequel on recourait jadis aux banquiers, contre des droits peu élevés. (Encore maintenant, dans nombre de contrées, les établissements d'émission délivrent gratuitement des valeurs de change.) Mais, en recevant les économies et en leur payant un intérêt, la poste rend un service qui semble appartenir exclusivement à la banque. Puisque l'État est contraint à son tour, en Italie, de prêter, par l'entremise de la Caisse des Dépôts et Prêts, la somme qu'il a reçue en dépôt, on trouve bien là les deux opérations fondamentales des banques : le dépôt et l'escompte. En Autriche, la poste impériale a un service de banque non moins important : celui des *chèques*, payables dans tous les bureaux de l'Empire (1). Le mouvement postal est un indice sûr du

1. Sur la très grande importance que peut avoir cette institution au

mouvement des affaires, dans chaque pays; c'est, pour le moins, un indice de très grande valeur, de sorte que les statistiques postales ont une véritable importance économique et commerciale.

Puisque, dans bien des États, la poste recueille l'épargne populaire, il est nécessaire qu'elle l'emploie. Par suite et pour d'autres raisons non moins importantes (garde des cautionnements, des dépôts judiciaires, etc.), de grandes institutions d'État se sont fondées, dans nombre de pays sur le type de la *Caisse des Dépôts et Consignations* de France, de la *Caisse des Dépôts et Prêts* d'Italie, etc.

Ces institutions sont généralement séparées du Trésor d'une manière très nette, et fonctionnent sous le contrôle de l'autorité législative : elles ont presque partout une grande importance et un maniement de fonds en général gigantesque pour leur importance, mais limité par la loi quant à l'emploi à en faire (titres d'État et dans quelques pays titres de localités et prêts qui leur sont faits, etc.).

Actuellement, le développement postal et télégraphique est devenu plus facile par l'augmentation des rapports internationaux et des conventions qui se font tous les jours, même avec les États les plus éloignés. Les conventions internationales, postales et télégraphiques, qui ont créé un grand office à Berne, lequel agit comme *clearing house* (chambre de compensation) entre tous les États, ont rendu singulièrement facile le mouvement des communications. L'*Union postale universelle* a été fondée en 1874 et constitue un seul territoire pour l'échange réciproque de la correspondance entre les bureaux de poste des pays adhérents. Développée par la suite dans des conventions successives, elle constitue un des plus grands événements de l'histoire civile, et a donné naissance à la plus grande union qui ait jamais existé dans le monde, entre 1.075 mil-

point de vue social, cf. WALRAS, *La Caisse d'épargne postale de Vienne*, dans *R. de E. P.* de mars 1898.

lions d'habitants, dispersés sur 102 millions de kilomètres carrés. Non seulement l'*Union postale* de Berne agit comme un puissant bureau d'information, mais elle règle, en grande partie, les relations postales entre les différents États et surtout elle agit, nous venons de le dire, à la façon d'un grand *clearing house*.

NOTE

En 1898, d'après l'Office international de Berne, on a expédié, sur tout le territoire de l'Union, 20.408 millions de correspondances; 50 millions de lettres et paquets, avec valeurs déclarées de 48.471 millions de francs; 388 millions de paquets; 36 millions d'ordres de recouvrement pour un montant de 2.269 millions de francs et enfin, 2.100 millions de numéros de journaux servis par abonnement postal.

Mais les divers pays d'Europe ont participé à ce mouvement d'une manière très inégale.

Il nous paraît bon d'indiquer le nombre des lettres et des cartes (pour le dedans et pour le dehors) et la valeur des mandats postes (pour l'intérieur), dans quelques-uns des principaux pays.

	Nombre des lettres en millions	Nombre des cartes en millions	Valeur des mandats postes pour l'intérieur en millions de fr.
France	682	49	789
Allemagne.	1 664	478	7.703
Autriche	432	160	1.231
Hongrie.	105	46	614
Grande-Bretagne . .	1.893	336	1.276
Russie	201	50	»
États-Unis d'Amérique	2.687	527	891
Italie.	137	67	865

Il faut bien comprendre que le mouvement des mandats-postes est un indice de médiocre importance; les pays dont le système de banques est plus développé, comme les États-Unis, l'Angleterre et la France, recourent bien plus aux banques qu'aux bureaux de poste.

Les lettres ordinaires, dans certains pays modernes, ont atteint le total de 3 milliards, comme aux États-Unis; dans la Grande-Bretagne, ils en ont déjà dépassé 2, fait remarquable, si l'on tient compte de la population; l'Allemagne, si merveilleuse dans son développement, se tient à peu de distance de la Grande-Bretagne. Dans les pays plus puissants, comme les États-Unis, au moins 7 à 8 milliards de lettres et autres objets de correspondance passent, chaque année, par les bureaux de poste.

4. — LE TÉLÉGRAPHE

96. Les mêmes raisons ont la même valeur pour le télégraphe que pour la poste : l'État en exerce le monopole dans presque tous les pays. Bien plus, le télégraphe, qui naquit presque partout grâce à des entreprises particulières, est devenu encore plus vite un monopole d'État. Des sociétés industrielles ne pourraient élever des lignes télégraphiques à travers des propriétés privées sans l'intervention des autorités gouvernementales et sans lois spéciales de concession ; d'autre part, elles n'en élèveraient que là où il y aurait convenance économique. Aussi, tous les pays qui avaient concédé l'exploitation des télégraphes à des sociétés privées, tendent-ils à les rattacher à l'État. En Angleterre, le rachat s'est accompli en 1880. Aux États-Unis, l'exploitation privée des télégraphes a donné lieu à de très grands abus, à des syndicats entre les compagnies, à des tarifs parfois excessifs, etc. (1).

Bien différent est le cas des lignes à l'intérieur d'une nation et celui de lignes entre une nation et une autre. Ces dernières sont généralement construites et exploitées par des sociétés privées. Les raisons en sont multiples et évidentes. Avant tout, lorsqu'on établit des communications entre deux pays étrangers, aucun des deux États n'en peut avoir le monopole, sans éveiller les soupçons de l'autre ; et puis, beaucoup des raisons, qui font du télégraphe intérieur un service public monopolisé, font ici défaut. L'Angleterre et les États-Unis possèdent les plus grands *câbles* télégraphiques et les plus longues lignes télégraphiques internationales ; mais les États scandinaves eux-mêmes en possèdent un assez grand nombre. L'Angleterre, par exem-

1. Sur les télégraphes et sur leur développement, voyez l'ouvrage bien connu de Sax, *Die Verkehrsmittel in Volk und Staatswirthschaft*, Vienne, 1878 ; — Bozza, *Cenni storici sulla telegrafia elettrica nelle Due Sicilie*, Naples, 1861 ; — Nivoix, *Télégraphe*, dans *D. du C.*, etc.

ple, est reliée à l'Amérique du Nord par 10 *câbles*, qui appartiennent tous à des sociétés particulières, principalement anglaises et américaines. Les télégraphes internationaux sont donc, en général, exploités par des sociétés privées; les télégraphes intérieurs par l'État.

Les tarifs télégraphiques, après avoir été proportionnels et gradués, sont devenus uniformes à l'intérieur de chaque pays; mais ce fait s'est produit bien plus lentement que pour la poste. A l'intérieur de chaque pays, pour plus de rapidité chez l'une et chez l'autre, les administrations des télégraphes et des postes sont généralement réunies; et même, dans quelques pays, le personnel est le même ou à peu près, et les règlement communs.

Toutes ces considérations sont valables pour le télégraphe, tel qu'il a été employé jusqu'ici. Mais les récentes découvertes au sujet du télégraphe sans fil, dues surtout aux recherches théoriques de Hertz et aux applications géniales de Marconi, viennent changer notablement tout ce qui s'est fait jusqu'à présent. Il est très probable que, par suite de ces découvertes, le télégraphe n'aura plus, à l'avenir, les mêmes règlements que maintenant, que les particuliers pourront communiquer entre eux, même à de grandes distances, sans avoir besoin de recourir ni à l'État, ni à aucune administration privée (1). Mais, même dans ce cas, c'est l'État qui exploitera le télégraphe pour la grande masse du public.

Comme pour la poste, il existe à Berne un *Bureau international des administrations télégraphiques*, établi en 1868, après la conférence internationale de Berne. Cet office fonctionne depuis 1869 : les fonds nécessaires pour son fonctionnement sont avancés par la Confédération suisse et remboursés ensuite par les administrations des États adhérents, au nombre de 46, avec un territoire de 61.096.471 kilomètres

1. Certains gouvernements ont déjà déclaré que les communications radio-télégraphiques devraient être régies par un monopole.

carrés et 865.879.777 habitants. Dans toute l'étendue de ces pays, le nombre des dépêches a été, en 1899, d'après des calculs approximatifs, de plus de 400 millions.

5. — LE TÉLÉPHONE

97. Le *téléphone* a pris également une importance croissante : il sert, de nos jours, non seulement aux communications à courtes distances, mais aussi à longues distances. Ainsi, il est arrivé, pour le téléphone, ce qui est arrivé pour le télégraphe ; on le considère maintenant presque partout comme un service public, dont l'importance va toujours croissant. Tout d'abord, le téléphone se bornait aux communications à courte distance et il semblait qu'il dût avoir un développement très restreint. Dans presque toutes les contrées, il a donc été exploité à l'intérieur des villes par des sociétés particulières : mais, du jour où le téléphone est devenu plus apte à communiquer à de grandes distances, surtout depuis l'application du microphone, il est aussitôt devenu international (il réunit maintenant entre elles quelques-unes des principales capitales de l'Europe) ; il tend à prendre les mêmes règlements que le télégraphe, bien que pour lui ne militent pas toutes les raisons de monopole qui existent pour le télégraphe. Le téléphone a sur le télégraphe une supériorité remarquable, en ce sens que les frais d'installation sont en général moins dispendieux, les appareils plus simples et d'un usage plus facile, la correspondance plus avantageuse par la suppression de tout intermédiaire (1).

Dans certains pays, le développement des téléphones se

1. L'usage des téléphones, dans certains pays, se multiplie au point de limiter notablement celui du télégraphe. D'après l'*Engineering* (juin 1900), les cinq pays du monde qui font le plus fréquent usage du téléphone sont la Suède, avec 113 appareils téléphoniques pour 10.000 habitants, les États-Unis avec 107, la Norvège avec 97, la Suisse avec 93, le Canada avec 67 ; l'Allemagne n'en a que 29, la Grande-Bretagne 18, la France 7, l'Italie 4, la Russie 2.

fait à l'ombre du développement postal, comme la chose est déjà arrivée pour le service télégraphique. Ainsi, en Allemagne par exemple, l'administration des postes et télégraphes de l'Empire a contribué d'une manière remarquable à répandre l'usage du téléphone à travers le public, grâce à l'introduction de distributeurs automatiques, qui réussissent à éliminer les employés (1). La poste, le télégraphe, le téléphone (surtout quand ce dernier est hors des villes) sont des services qui se rattachent étroitement l'un à l'autre, qui ont pris et qui tendent à prendre la forme de monopoles. Ainsi, en Suède, où le téléphone s'est multiplié davantage, les premières lignes furent généralement construites par des sociétés privées, mais elles furent postérieurement rachetées par l'État, qui possède maintenant le plus grand réseau téléphonique, bien qu'il y ait aussi des sociétés privées très importantes. Le développement des téléphones est tel qu'il existe à Budapest, depuis 1893, un *journal téléphoné*, journal qui tient ses abonnés au courant des événements du jour, moyennant communication du bureau central avec les abonnés, de 8 heures du matin à 11 heures du soir. Chaque rubrique arrive à heure fixe, sauf les renseignements de bourse et parlementaires, qui arrivent toutes les demi-heures. Au commencement de 1899, il y avait à peu près 7.000 abonnés à 3 fr. 75 par mois, et les abonnements n'étaient valables que pour quatre mois. Le service de la poste, du télégraphe, du téléphone sont, comme l'accroissement de la population et du commerce, destinés à une importance toujours plus grande, et là même où ce fait ne se produit pas actuellement, ils tendent à devenir services d'État.

1. Sur les téléphones, Cf. Meili, *Das Telephonrecht*, Leipzig, 1885; — Pipia, *L'elettricità nel diritto*, Milan, 1900; — L. Rava, *Il telefono nella legislazione italiana*, etc. La législation des téléphones est encore très peu fixée en Italie et ses formes actuelles ne sont pas souvent d'accord, ou du moins, elles mettent obstacle à un plus grand développement.

VI. — LES GRANDS MOYENS DE TRANSPORT : LES CHEMINS DE FER

98. Certaines industries, nous l'avons dit, par leur caractère même et par leur nature, intéressent plus que les autres la collectivité et tendent inévitablement à prendre la forme de monopoles. Or, l'État et les pouvoirs locaux sont portés à les monopoliser pour leur compte, ou à les faire exercer sous leur contrôle. Ce qui, dans la vie de l'État, existe pour les chemins de fer existe aussi, dans la vie locale, pour les distributions d'eau, pour les moyens d'éclairage, de transport, etc. Ce sont des industries où, très souvent, la concurrence n'est pas possible, n'est point avantageuse pour la société.

La *question des chemins de fer*, les systèmes de construction et d'exploitation des voies ferrées ont donné lieu à d'innombrables études. Nous ne ferons qu'effleurer ce sujet. On a construit, dans le monde entier, 800.000 kilomètres de lignes ferrées; l'on a eu recours, dans tous les pays, aux systèmes de construction les plus différents et aux modes d'exploitation les plus variés. De 1830 à nos jours, en beaucoup moins d'un siècle, la terre s'est presque toute couverte de voies ferrées. L'Amérique et l'Europe sont déjà traversées, en tous sens, par des chemins de fer; l'Australie a de grandes lignes; l'Asie sera d'ici peu traversée d'un bout à l'autre par le Transsibérien; l'Afrique ne tardera pas à posséder une ligne ferrée qui réunira Alexandrie et Cap-Town. Ce sont là des progrès à peine vraisemblables, quand on songe que ceux-là vivent encore, qui se souviennent d'avoir entendu Thiers affirmer, en plein Parlement français, que la France ne pourrait jamais construire 6 lieues de chemins de fer par an. Que de choses il craignait et que de choses on craignait dans ce temps-là! Il n'y avait pas assez de fer, disait-on, pour construire les lignes les plus importantes; la fumée de la machine à vapeur ruinerait les campagnes; les étincelles y mettraient le feu; les petits centres seraient

ruinés... Célèbre est le conseil que donnait à Stephenson l'éminent sir Astley Cooper : il ne devrait jamais tenter de généraliser sa découverte, vu qu'il en résulterait d'immenses dommages. Il suffirait, disait Cooper, qu'une vache se mît en travers de la voie pour perdre un train. Tant pis pour la vache, disait Stephenson. L'objection de la vache se représente pour toute nouveauté dans le monde.

D'après les plus récentes statistiques concernant les voies ferrées, l'Europe possédait, à la fin de 1900, 285.524 kilomètres de chemins de fer; l'Amérique 402.703; l'Afrique 18.467; l'Asie 60.725; l'Océanie 18.732 (1). Les États-Unis ont, à eux seuls, plus de chemins de fer que toute l'Europe. Travail gigantesque qui n'a pu s'accomplir sans de grands sacrifices d'une part, sans d'immenses dépenses de l'autre. Aucune guerre n'a jamais tué tant de soldats que la construction des chemins de fer n'a coûté d'individus; l'exercice même de cette industrie présente, chaque année, toute une série de risques et un grand nombre d'accidents. Les

1. D'après la statistique publiée dans le *Bull. S. L. C.* de juin 1902, suivant les données les plus récentes, voici, à la fin de 1900, quel était l'état des chemins de fer dans les principaux États :

	Longueur. des lignes en kilom.	Superficie. en kil. carrés	Habitants. millions	Longueur. pour 10.000 habitants	Longueur. par myriam. carré
États-Unis .	311.287	9.067.400	76,1	40,9	3,4
Allemagne. .	51.391	540.700	56,3	9,1	9,5
France. . .	42.827	536.500	38,5	11,1	8,0
Russie . . .	46.107	5.900.300	115,6	4,1	0,8
Gde-Bretagne	35.296	314.800	41,6	8,5	11,2
Italie . . .	15.787	286.700	32,5	4,8	5,5
Espagne . .	13.357	497.400	17,7	7,5	2,7
Suède . . .	11.320	447.900	5,1	22,0	2,5
Canada. . .	28.410	8.587.300	4,8	59,2	0,3
Mexique . .	15.454	1.982.800	13,6	11,4	0,8
Argentine. .	17 047	2.885.600	4,8	35,6	0,6
Brésil . . .	14.798	8 313.400	14,3	10,3	0,2

Tels sont les pays d'Europe et d'Amérique, ayant plus de 10.000 kilomètres de lignes ferrées. Relativement, le plus grand nombre de lignes ferrées se trouvent dans les petits pays, comme la Belgique; les États-Unis possèdent près de la moitié des chemins de fer du monde entier.

285.000 kilomètres de voies ferrées construites en Europe, jusqu'en 1900, ont coûté plus de 200 milliards de francs. On peut calculer que jusqu'ici on a dépensé, dans la seule Europe, en constructions de chemins de fer, y compris les réseaux secondaires, bien au-dessus de 250 milliards. Aucune entreprise au monde n'a exigé un aussi large emploi de capitaux; c'est une transformation d'une grandeur sans précédente. C'est surtout par suite de ce fait et aussi des nombreuses applications de l'électricité à l'industrie, par l'énorme développement de la navigation maritime, que le prix des capitaux s'est maintenu élevé, au moment où leur accumulation était la plus considérable. Cette révolution qui s'est opérée dans les transports, ce n'est pas le cas de l'effleurer dans ces quelques lignes fugitives sur des questions qu'il faudrait traiter une à une dans des ouvrages séparés. Dans sa très belle étude sur l'*Industrie des transports*, A. de Foville a rapporté une série de calculs qui démontrent quelle profonde révolution s'est accomplie. Les distances ont été extraordinairement raccourcies : la première locomotive de Stephenson ne faisait que 6.500 mètres à l'heure aux États-Unis, les trains qui font 98 kilomètres à l'heure ne sont pas rares. En tenant compte de la diminution des distances, amenée par l'accroissement de la vitesse en France, selon Cheysson, on peut dire qu'en deux siècles, le territoire français s'est retréci de six à sept cent fois (1). Il en est de même pour les frais de transport. Maintenant, le cas n'est pas rare de lignes sur lesquelles les marchandises voyagent, en Amérique, à moins de 3 centimes la tonne kilométrique.

La voie, le véhicule et la force motrice qui sont, comme le dit Engel, les trois éléments techniques de tout moyen de transport, en sont venus tous les trois à changer, surtout dans les transports par terre. Les voies ferrées supposent

1. De Foville, *La transformation des moyens de transport et ses conséquences économiques*, Paris, 1880.

inévitablement un monopole ; l'on n'en peut abandonner la construction ou l'exploitation à des sociétés privées, sans les soumettre à des règlements inspirés par l'intérêt général. Au point de vue de la construction, il est clair que l'industrie privée se tournerait seulement vers les lignes à gros revenu et laisserait de côté celles à revenu inférieur. A la différence des transports par mer, où, la route étant ouverte à tous sans qu'on ait eu besoin de la tracer ni de faire aucune dépense pour la maintenir, les monopoles n'ont aucune raison d'être ou n'en viennent à exister que dans une mesure très étroite, les grands transports par terre tendent tous à prendre la forme de monopoles. Les plus puissantes compagnies de navigation sont souvent contraintes à user de tous leurs efforts pour résister à la concurrence de voiliers, qui se prévalent d'une force motrice naturelle presque gratuite. Il n'en est pas de même pour les transports par terre, où la voie n'est construite qu'à grands frais et où la concurrence des petits contre les gros n'est souvent pas possible ; surtout, dans les pays à forte densité, il est très rare qu'à côté d'une ligne ferrée en naisse une autre.

L'État peut établir lui-même ses réseaux ferrés. C'est un fait qui ne se produit pas sans inconvénients. On ne peut pas maintenant affirmer que les installations faites directement par l'État, par l'intermédiaire de ses ingénieurs, sont les plus coûteuses. En tout cas, même lorsque l'État construit pour son propre compte, il préfère le plus souvent adjuger les travaux. La législation des chemins de fer est très variée. Dans certains pays, les constructions sont faites par l'État ; dans d'autres, elles sont concédées à des compagnies ou entreprises privées. Sauf dans quelques pays, les constructions ferrées ont été généralement soumises à des règlements très rigoureux et tous subordonnés à un criterium d'utilité générale.

Il est très difficile, dans une matière comme celle qui touche aux voies ferrées, de dire quel est le système préférable. Chaque pays se trouve dans des conditions très

différentes, et chacun a ses institutions propres. On peut remarquer toutefois que, dans les pays à population dense et dans lesquels on peut prévoir que les chemins de fer devront acquérir de plus en plus d'importance, l'État tend à faire construire pour son compte les lignes d'intérêt général. Aussi nombre de pays qui, dans le principe, avaient concédé l'établissement de leurs chemins de fer à des sociétés privées, tendent-ils à les racheter, ou, du moins, à augmenter sans cesse le nombre des lignes propriétés de l'État : la chose s'est passée ainsi en Allemagne, en Autriche, en France, en Suisse, en Italie, etc. (1). Les États-Unis et l'Angleterre demeurent les seules véritables exceptions à cette règle; mais on ne peut dire que leur exemple ait grande importance, les lignes ferrées, malgré des conditions singulièrement avantageuses et faciles, étant très coûteuses en Angleterre (2). Quant à l'Amérique, elle nous offre, sur ce point, bien plus qu'une législation, une situation spéciale.

Les chemins de fer doivent-ils être exploités par l'État ou par des grandes compagnies? C'est là un problème très discuté, mais pour lequel il est fort difficile de présenter des règles absolues. Dans quelques pays, comme en Belgique ou en Prusse, l'exploitation des chemins de fer par l'État

1. Il est inutile de citer les innombrables publications sur les chemins de fer. On comparera utilement : Spaventa, *Lo Stato e le ferrorie : riscatto ed exercizio*, Milan, 1876; — Sax, *Die Eisenbahnen*, 1879; — Ulrich, *Personentarif reform und Zonentarif*, Berlin, 1895; — Picard, *Les chemins de fer français*, Paris, 1884; — Launhardt, *Theorie der Tarifbildung der Eisenbahnen*, Berlin, 1870; — Jeans, *The Economics of European Railways*, dans le *B. I. S.* 1886; — J. F. Schreiber, *Die Eisenbahnen als öffentliche Verkehrseinrichtungen und ihre Tarifpolitik*, Vienne, 1887; — L. Colson, *Étude sur le régime général des chemins de fer*, Paris, 1885, etc. *La Bibliothek des Eisenbahnswesens* est principalement utile, avec les études de Haberer, Schreiber, Weill, Reitler et Loewe sur tous les côtés du problème des chemins de fer, Vienne, 1884-87.

2. Cf. Gustav Cohn, *Untersuchungen über die Englische Eisenbahnpolitik*, Leipzig, 1874 et *Die Englische Eisenbahnpolitik der letzten Zehn Jahre*, 1873-1883, Leipzig, 1883.

a fait ses preuves; dans d'autres, peut-être ne pourrait-on l'essayer sans danger. De toutes manières, on étudie toujours la question au point de vue des convenances pratiques.

On peut conseiller sans scrupules l'exploitation de l'État là où le trafic se fait dans des conditions plus avantageuses. La Belgique, par exemple, pays plat, où le charbon est en grande partie produit sur les lieux, où le commerce de transit est florissant, est dans des conditions favorables pour l'exploitation par l'État. La Prusse se trouve dans des conditions analogues, et l'Autriche-Hongrie, dans des conditions qui n'en diffèrent pas beaucoup.

99. La concurrence, en matière de chemins de fer, n'est possible que dans les pays nouveaux : elle n'existe, ou plutôt elle n'a existé, en fait, qu'aux États-Unis. Les États-Unis qui sont, il faut toujours se le rappeler, dans des conditions naturelles des plus avantageuses, pays aussi grand qu'un continent, situé entre deux océans, avec un vaste réseau de cours d'eau et une excellente distribution de leurs eaux, avec la plus forte production de charbon de terre et de fer, avec d'immenses plaines, avec d'énormes chutes d'eau, les États-Unis donnent donc lieu à la vraie concurrence. Les chemins de fer y sont nés et y naissent par la simple impulsion des particuliers : certaines compagnies y étendent leurs lignes sur 8.000, sur 10.000, sur 12.000 kilomètres. A côté d'une ancienne voie ferrée, personne ne peut empêcher qu'il en naisse une nouvelle. Où il y a des terres à coloniser, on préfère souvent tracer un chemin de fer plutôt qu'une route de voitures ; le sol y est fécond et non pas stérile, le fer y abonde, la houille y est à bon marché. La concession n'y existe pas, dans le sens européen de ce mot, ni l'exploitation d'un monopole conféré par l'État sans aucune condition. La *charter* ou reconnaissance de la compagnie par l'État, n'est qu'une pure formalité commerciale. La compagnie obtient d'ordinaire une concession sans conditions; elle obtient, en même temps, le droit d'expropriation : bien entendu, la conces-

sion n'accorde pas de privilège. Eh bien! ce régime de liberté absolue, dans des conditions extrêmement avantageuses, a donné lieu à une dispersion de richesse énorme : on a vu, en trois ans, tomber en faillite des sociétés qui exploitaient des lignes ferrées plus longues que celles de toute l'Asie et de toute l'Australie ensemble ; des lignes ferrées, plus longues que celles de toute l'Afrique, ont été vendues à l'encan. En très grand nombre sont les compagnies qui, actuellement encore, ne donnent aucun dividende; si la situation s'améliore chaque année, c'est que l'on tend vers des formes concentrées et syndicataires, qui sont de véritables monopoles de fait (1).

Les lignes ferrées peuvent être établies par l'État et exploitées par lui (Belgique, Suède, etc.); établies et exploitées par des sociétés privées (États-Unis, Angleterre, etc.); établies en tout ou en partie pour le compte de l'État et exploitées par des sociétés privées (Italie, Hollande). Enfin, certains pays, comme la France, ont de très grands réseaux dont un seul appartient à l'État.

Les chemins de fer ont, dans certains pays, un rendement considérable, minime dans d'autres. En Europe, quelques États ont pu construire de grands réseaux sans sacrifices notables : c'est le cas de l'Allemagne. Placée au centre de toute l'Europe, avec une abondante production de houille et de fer, avec d'immenses surfaces plates, ses installations ont coûté très peu, moins par l'habileté des hommes que par suite des circonstances favorables. Aussi, l'installation a-t-elle été facile : plus facile est l'exploitation là où les matières premières sont moins chères et où existe un immense commerce de transit. De tous les grands pays de l'Europe, c'est l'Italie qui a construit ses chemins de fer dans les conditions les plus difficiles. En effet, manquant presque entièrement de houille et de fer, l'Italie est le pays dont la surface est le plus accidentée et les montagnes le

1. L. Paul-Dubois, *op. cit.*, pp. 158 et suivantes.

plus étendues. Les constructions ont été généralement coûteuses : l'exploitation, elle aussi, y est difficile et coûteuse. Et puis, étant donnée la configuration très allongée de ce pays, les distances y sont importantes et le développement du commerce de transit n'y est pas possible (1).

100. Quels sont les tarifs préférables sur les chemins de fer? Le système ne peut être unique pour tous les pays; il est variable selon les circonstances (2). L'idéal, à mesure que les chemins de fer ont une tendance à prendre la forme et le caractère d'un monopole, serait le tarif unique; mais le caractère du service sur les lignes ferrées ne permet encore, en aucun pays, une réforme de cette nature. Entre les divers ordres de consommateurs du service des voies ferrées, il y a de trop profondes différences; de toute façon, le nombre des voyageurs qui recourent aux chemins de fer est encore trop restreint, comparativement à ceux qui se servent de la poste. Aussi, sur beaucoup de chemins de fer, par exemple les anglais, les tarifs proportionnels sont en majorité; sur d'autres, ce sont les tarifs différentiels; sur d'autres enfin, on en est déjà venu aux tarifs gradués. Dans toutes les contrées, on cherche le plus possible à diminuer les tarifs de chemins de fer et à faire en sorte que le commerce puisse être encouragé par la facilité et par le bon marché économique des transports. On a imaginé, surtout en Russie et en Hongrie, des procédés très ingénieux; la matière des tarifs y est l'objet d'études continuelles de la part des spécialistes les plus autorisés.

La Hongrie a introduit, depuis le 1er août 1889, le *tarif à zones*. Ce tarif, essentiellement gradué, distingue entre le trafic local, c'est-à-dire jusqu'à 20 kilomètres, et le trafic

1. Il y a quelques années, M. H. Bonneau, chef d'exploitation du Paris-Lyon-Méditerranée, a calculé, dans sa très importante *Étude sur les chemins de fer français*, le rendement des voyageurs dans les principaux États. Beaucoup d'autres recherches de la même nature ont été faites depuis.

2. Colson, *op. cit.*, p. 191.

éloigné. Le trafic local comprend deux degrés correspondant à la 1re et à la 2e station, à compter du point de départ. Le trafic à longue distance est divisé en 14 zones, pour chacune desquelles existe un tarif distinct. Le tarif par zones, modifié en 1886 et actuellement en vigueur, est basé sur un système gradué, d'après lequel les taxes unitaires diminuent au delà de certaines distances; il a eu pour effet d'augmenter le trafic à long parcours (1).

Le tarif russe, à son tour, est combiné de manière à accorder une espèce de prime aux plus longs voyages. Par exemple, le prix des billets de 3e classe a été fixé d'après le tarif suivant : jusqu'à 170 verstes (1 verste = 1 kil. 067) on paie 1 kopeck 4375 (1 kopeck = 0 fr. 04); de 160 à 300 verstes, le prix de 160 verstes, plus 7 kopecks pour 10 verstes supplémentaires (22 cent. 8 par 10 kil.); de 301 à 326 verstes, 24 kopecks de plus pour 300 verstes. C'est alors seulement que commencent les zones. Après 325 verstes, il y a 7 zones de 25 verstes, chacune de 20 kopecks (54 centimes), puis 7 de 30, 8 de 45, 14 de 40, toujours de 20 kopecks. Enfin un nombre indéfini de zones de 50 kopecks (2).

Ce tarif fut appliqué d'après de telles règles qu'il devait comporter une perte, prévue à 25 millions de francs. Au lieu de cela, il a rapporté un bénéfice très notable, et il a eu pour effet de diminuer les distances et d'augmenter notablement le trafic. C'est ce qu'on devrait faire dans un pays comme l'Italie, dont la longueur extrême constitue un motif de difficultés pour le trafic, surtout dans la région méridionale.

101. Depuis quelques années, un grand mouvement se manifeste en vue de la transformation des systèmes de traction sur les voies ferrées : on s'efforce de substituer l'électricité à la vapeur.

1. Cf. Nemenyi, dans *R. de E. P.*, juillet 1891.

2. Cf. Combes de Lestrade, *La Russie économique et sociale*, Paris, 1896, pp. 347 et suivantes.

Les avantages de la traction électrique sont reconnus par ceux-là mêmes qui sont le moins portés à admettre que, dans l'industrie des lignes ferrées, les résultats des applications de l'électricité sont toujours encourageants (1). Certainement la traction électrique, en même temps qu'elle procure une plus grande sûreté personnelle, fournit, pour une dépense identique et parfois moindre, une vitesse plus grande et un plus grand nombre de trains. Si les systèmes, proposés jusqu'ici pour fournir le courant aux moteurs des véhicules, n'ont pas atteint, considérés isolément, cette perfection technique qui, seule, décidera la substitution, sur une large échelle, de l'électricité à la vapeur, considérés dans leur ensemble, ils démontrent que déjà une bonne partie de la distance à parcourir pour en atteindre la moitié, est dépassée.

Les moteurs électriques, comme tous les organes électriques et magnétiques de transport et de transformation de l'énergie, ayant une capacité de surcharge considérable, sont très propres à vaincre des résistances anormales et, par le fait, à communiquer une grande accélération de vitesse et à vaincre de forts dénivellements. Toute machine dynamo-électrique fonctionnant par moteur imprime à l'axe un mouvement de rotation absolument uniforme et très peu variable dans la durée d'une période. De cette façon, les actions dissymétriques prennent fin, et, à parité de puissance moyenne, l'effet utile croît remarquablement. En outre, les moteurs électriques sont en état de fonctionner à l'aide de freins continus, se convertissant en machines génératrices qui peuvent restituer à la source d'alimentation une partie de l'énergie communiquée par le train à force vive, ou de celle que la force de gravité développe dans les descentes. Ils procurent donc, non seu-

1. Cf. sur toutes les questions relatives à la traction électrique : Nitti, *op. cit.* L'Italie est, actuellement, le pays d'Europe qui a les plus grandes et les plus importantes lignes ferrées à traction hydro-électrique.

lement une plus grande vitesse, mais encore les moyens de mieux régler cette vitesse.

Sur les grandes lignes de montagnes, principalement celles à plus rudes montées, à profils accidentés et à trafic restreint, la traction électrique est destinée à opérer une véritable révolution : bien plus, elle seule rend possible l'exploitation des chemins de fer dans des lieux et à des hauteurs que l'on considérait auparavant comme inaccessibles.

On peut prévoir que les lignes urbaines d'abord, puis les lignes interurbaines, et enfin les lignes à grand trafic et à grande longueur substitueront lentement, là où cela est possible, l'électricité à la vapeur. Les avantages de la substitution, même à parité de dépenses, sont nombreux et évidents. Il y a d'abord l'avantage de la vitesse : avec moins de risques pour les voyageurs, on peut obtenir une vitesse plus grande; les arrêts deviennent aussi plus faciles et plus courts. Il y a l'avantage de la propreté et de la simplicité : non seulement l'absence de fumée permet une plus grande commodité, mais ce système conserve mieux le matériel, évite les accidents et facilite un trafic plus fréquent. La traction électrique rend également possibles, chose bien plus importante, de notables économies de personnel. On peut croire que les lignes principalement destinées aux marchandises ont moins d'avantage à adopter l'électricité. Mais il est vrai aussi que les stations centrales d'électricité ont un rendement d'autant plus considérable que leur fonctionnement est continu. Or, les trains de marchandises qui voyagent surtout la nuit, lorsque le service des voyageurs est peu intense, utiliseront mieux et plus convenablement les forces des stations centrales.

Mais, c'est par dessus tout quand les unités sont légères et fréquentes que la traction électrique peut être le plus utile. Les pays à grandes chaînes de montagnes, comme l'Italie, verront l'exploitation devenir non seulement de plus en plus facile, mais aussi moins coûteuse.

Toutefois, dans cette matière, l'expérience seule peut être un guide sûr. Mais on peut prévoir que, aux prix actuels de la houille, le remplacement de la vapeur par l'électricité deviendra plus commode sur les lignes ferrées des pays riches en chutes d'eau. Une exploitation mixte des lignes ferrées est possible aussi pour les pays qui n'ont pas de forces hydrauliques suffisantes et dans lesquels les cours d'eau ne sont abondants que huit ou neuf mois de l'année et pauvres en été. Dans ces pays, aux époques de sécheresse, il y aura exploitation à vapeur totale ou partielle; toutefois, l'établissement hydraulique fixe sera aidé par un établissement fixe à vapeur, en laissant toujours circuler la locomotive électrique.

Ainsi, une grande transformation nouvelle se dessine et elle ne pèsera pas peu sur les finances et sur la direction des travaux publics dans les États modernes. Cette transformation aura encore pour effet de pousser l'État, dans bien des pays, à exploiter pour son compte les chemins de fer. Les grandes chutes d'eau qui produisent la force sont à peu près généralement propriété collective. Quand le moteur sera l'électricité et non la vapeur et que le prix de revient des unités de consommation, prises isolément, ne subiront plus, par l'effet des distances, de variations notables, alors de nouvelles causes pousseront à la transformation des tarifs proportionnels d'abord en différentiels et gradués, et peut-être enfin, à travers de très vastes zones, en tarifs uniformes.

NOTE

D'après des données comparatives publiées par l'ingénieur Trochia, dans *R. S.*, et relatives à la période 1896-98, en Italie, les dépenses d'établissement des lignes ferrées avaient été jusqu'alors de 4 milliards 800 millions 135.493 lire et de 346 millions 793.612 lire pour le matériel roulant; au total : 5 milliards 145 millions à peu près. Mais on a dépensé 8.030 millions en Autriche-Hongrie, 10.558 en Russie, 14.783 en Allemagne, 15.887 en France et 27.419 en Angleterre. Un kilomètre de voie ferrée a coûté en Italie, matériel compris, à peu près

311.000 lire et demi ; il a coûté un peu moins à l'Autriche, c'est-à-dire 274.000 et moins encore à la Russie, 273.750. On a dépensé davantage en Allemagne (L. 321.750) et en France (427.750 francs), et plus du double en Angleterre (L. 794.750). Ce fait n'a pas toujours dépendu du prix de revient effectif, mais de l'extension des voies multiples. L'Italie possédait, au 31 décembre 1898 : 2.966 locomotives, 8.578 voitures à voyageurs, 51.711 wagons à marchandises et à bestiaux.

Le produit net, comparé aux frais d'établissement, monte à 3,70 en Angleterre, à 3,90 en Autriche, à 4 en France, à 4,50 en Russie, à 6,10 en Allemagne et reste, par suite de la concurrence entre les diverses sociétés, à 3,40 en Amérique. En Italie, le produit kilométrique brut a été, en 1898, de L. 18.018, tandis qu'il était monté, en 1897, à L. 25.552 en Autriche, à L. 31.925 en Russie, à L. 36.227 en France, à L. 44.627 en Allemagne et à L. 68.545 en Angleterre. L'Amérique seule se rapproche de nous, avec L. 19.777 par kilomètre, bien que le total de son mouvement monte plus haut.

Le nombre des voyageurs transportés sur les chemins de fer italiens a été, en 1898, de 55.495.613 au total. Ces voyageurs ont parcouru en tout : 2.425.637.159 kil., c'est-à-dire, en moyenne, 44 kil. chacun. La moyenne des parcours pour la 1re classe est de 79 kil., presque le double de la 2e et de la 3e (respectivement 48 et 41 kil) ; elle s'abaisse à 25 pour la 4e classe, en usage dans certains services locaux. Le transport d'un voyageur à 1 kil. de distance a donné, en Italie, un produit moyen, non compris l'impôt, de centimes 4,08. Les différentes réductions ont fait jouir le public d'un rabais de 46 0/0 environ sur le tarif général (en centimes 7,63, moyenne des trois classes par directs et omnibus). En France le prix coûtant de la même unité a été de : centimes 4,21 ; en Allemagne, de 3,92 ; en Autriche de 3,33 ; en Angleterre, de 2,85 ; en Russie de 2,24 ; en Amérique, de 6,44.

Quant au mouvement des marchandises, nous trouvons qu'en France, en 1897, on a transporté à petite vitesse 110 millions de tonnes, plus du double en Russie, 130 millions en Autriche, 294 en Allemagne, 381 en Angleterre, 754 en Amérique et seulement 20 millions en Italie, et cela, sans tenir compte des transports à grande vitesse, qui ont peu d'importance.

Le transport de l'unité de poids (la tonne) à l'unité de distance (le kilomètre) revient en Russie à : centimes 3,45 ; à 4,12 en Autriche ; à 4,66 en Allemagne ; à 6,62 en France ; à 2,50 en Angleterre ; à 2,95 en Amérique et à 5,68 en Italie. Le parcours moyen d'une tonne est de 246 kil. en Russie, 107 en Autriche, 102 en Allemagne, 127 en France, et 108 en Italie.

Le royaume de Naples a eu, on le sait, la première voie ferrée en 1839. Ce fut la première construite en Italie, une des premières construites en Europe.

Le premier chemin de fer européen fut établi en Angleterre, en 1821 ; le second, en 1827, en Amérique, le troisième, de 18 kil. en France, en 1828 ; le quatrième, en Belgique, en 1834. Cinq ans après, en 1839, fut inauguré le premier chemin de fer italien, le Napoli-Portici.

La politique italienne au sujet des lignes ferrées a été très incertaine et très variable. Aujourd'hui, depuis la loi du 27 avril 1885, qui vient à échéance en 1905, l'Italie est sous le régime appelé *régime des conventions*. Sur le continent, deux grandes sociétés, une pour le réseau de l'Adriatique, l'autre pour le réseau méditerranéen, ont assumé l'exploitation des voies ferrées aux conditions suivantes. Les produits bruts annuels, directs et indirects, doivent être partagés, jusqu'au montant de 100 millions pour l'Adriatique et de 120 pour la Méditerranée, dans les proportions de 10 0/0 au profit des fonds de réserve, et pour l'usure du matériel et l'exploitation, à raison de 62 1/2 à la société, en compensation des frais d'exploitation, et de 27 1/2 à l'État. Si le produit total dépasse celui fixé antérieurement à 50 millions, 16 0/0 vont au fonds de réserve, 56 à la société et 28 à l'État. Les augmentations de produit, qui peuvent se manifester ultérieurement, doivent se répartir à raison de 50 0/0 aux sociétés exploitantes, de 16 au fonds de réserve, de 28 à l'État et de 6, destinés à l'abaissement des tarifs. Enfin, si les produits nets des Compagnies, produits provenant de la construction et de l'exploitation (et, pour les lignes méridionales, des subventions) dépassent, y compris les intérêts et dividendes du capital versé en actions (pour l'Adriatique, du capital qui participe aux produits nets, jusqu'à la somme de 180 millions), les 7 1/2 0/0 bruts de la richesse mobilière, la moitié de ce qui reste appartient à l'État.

PARTIE II

NOTIONS GÉNÉRALES SUR LES IMPOTS

IV

Nature et forme des impôts.

102. L'impôt est cette portion de la richesse que les citoyens donnent obligatoirement à l'État et aux pouvoirs locaux du droit administratif, pour pourvoir à la satisfaction de leurs besoins collectifs. Il a donc un caractère coactif et sert à la production des services dont l'utilité est générale et indivisible par nature. On peut dire qu'à certains points de vue, il est le sacrifice de chaque citoyen pour la commune participation à la vie de l'ensemble. Le droit à l'impôt est essentiel pour la fonction de l'État et ne regarde que lui; mais il peut le déléguer aux entités administratives et à d'autres personnes juridiques.

Les définitions de l'impôt sont infinies dans leur variété, puisqu'elles proviennent précisément de conceptions différentes. Les diverses écoles économiques qui fondent les finances publiques sur des principes variés, définissent nécessairement l'impôt de diverses manières. Quelques-uns confondent ce qu'est l'impôt avec ce qu'il devrait être; d'autres, dominés par des théories morales, attribuent à l'impôt une fonction qu'il n'a pas ni ne peut avoir. Pour quelques-uns l'impôt est comme une prime d'assurance que les citoyens paient à l'État pour leur sûreté (1); pour d'autres, les im-

1. « Les revenus de l'État, dit Montesquieu, sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre ou pour en jouir plus agréablement ». *Esprit des Lois*, XIII; — Thiers,

pôts sont des prestations en échange des services reçus; pour d'autres encore, les impôts représentent les dépenses d'exploitation du capital social, etc. Tout cela est absurde; il n'est pas moins absurde d'expliquer le phénomène de l'impôt par des principes de morale. Le but, bon ou mauvais, auquel les contributions des citoyens sont destinées, est étranger au principe de l'imposition. A coup sûr, les Arméniens paient au sultan de véritables impôts; mais celui-ci en dispose contre eux-mêmes, pour maintenir parmi eux un système de férocité et d'oppression. Parfois, ce sont les peuples les plus opprimés qui paient le plus d'impôts.

Certains services publics ne sont pas divisibles, comme la sûreté intérieure et extérieure, la justice, l'hygiène publique, la conservation du territoire, etc. Tous les citoyens ont besoin de sûreté, mais on ne peut dire jusqu'à quel point ils en ont besoin. Comme il n'est pas possible, dans ce cas, de parler de taxes, c'est-à-dire de contributions pour services divisibles, il est nécessaire que les dépenses générales soient couvertes par des impôts. L'impôt est donc cette portion de richesse que les citoyens versent à l'État et aux pouvoirs locaux du droit administratif pour la satisfaction de leurs besoins collectifs (1).

De la propriété, liv. V, ch. III, a dit : « En reproduisant la comparaison que j'ai déjà faite de la société avec une compagnie d'assurance mutuelle (comparaison la plus vraie, la plus complètement exacte qu'on puisse employer), je dis qu'on doit payer le risque en proportion de la somme de propriété assurée ». Comme nous l'avons vu, rien n'est moins vrai.

1. Sur les questions générales relatives aux impôts, sur la théorie générale, sur les principes juridiques et économiques des impositions et sur l'institution administrative des impôts, des milliers d'ouvrages ont été écrits. La bibliographie des travaux sur la théorie de l'impôt se trouve dans L. Cossa, dans *G. de E.* février, et août 1899. Outre les œuvres déjà citées de Wagner, Vocke, Bastable, Leroy-Beaulieu, Sax, cf. F. Neumann, *Die Steuer*, Leipzig, 1887; — Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 1895, I, § 27 (édition française, 1904, t. II); — Graziani : *Di alcune questioni intorno alla natura e agli effetti economici delle imposte*, Sienne, 1889; — E. R. A. Seligman, *Essays on Taxation*, New-York, 1895; — Emilio Cossa, *La Teoria dell'imposta*, Milan, 1902, ch. I-III; — A. P. Charton, *La réforme fiscale en France et à l'étranger*, Paris, 1901, § I-II; etc., etc.

Beaucoup d'écrivains allemands, et en particulier Wagner, Scheel, Neumann, soutiennent que l'impôt doit avoir une influence prépondérante en vue d'émousser les chocs les plus rudes et d'améliorer la distribution des richesses. C'est une chose qui peut aussi arriver; certains impôts agissent utilement, en effet, sur cette distribution, comme d'autres agissent dans le sens du plus grand dommage; mais ce n'est pas la qualité fondamentale de l'impôt. Là même où il ne se propose pas un but élevé de politique sociale, l'État existe et est nécessaire à la vie de l'ensemble; dans ce cas même, il exige des impôts et il a un système financier à lui.

Étant donnée la grandeur des États modernes, formés souvent d'énormes agrégations de 30, de 50, de 100 millions d'hommes, les fortes dépenses qui incombent à la vie collective sont alimentées de préférence par les impôts. Ils sont partant, pris au total, bien plus importants que le domaine et que les taxes; si, dans quelques pays, ils paraissent inférieurs aux bénéfices provenant des exploitations industrielles (comme dans quelques États germaniques), c'est que l'on calcule non pas leurs recettes nettes, mais leurs recettes brutes, et, surtout s'il s'agit de chemins de fer, ce n'est pas elles qu'il faut considérer. Les États modernes sont donc forcés d'atteindre leurs grandes fins collectives par des moyens adéquats. Des pays existent actuellement, dans lesquels l'État et les pouvoirs locaux prennent aux citoyens, sous forme de contributions monétaires, de 4 à 5 milliards par an.

Les règles qui président à ce prélèvement, les phénomènes qui en dérivent, l'ordonnance technique et administrative d'une aussi vaste opération sont l'objet de la science financière. Sans doute, Rome antique posséda une puissante organisation financière, mais il faut se rappeler qu'il s'agissait chez elle d'un vaste organisme administratif plus que de toute autre chose. C'étaient les pays vaincus qui concouraient à la vie et aux dépenses de

la métropole, en conservant en grande partie leurs institutions propres.

Les impôts sont devenus, à l'heure qu'il est, la recette type des budgets modernes : ils en sont la base et constituent non seulement la majeure partie du total des recettes, mais le fondement de tous les systèmes financiers. Puisqu'à chaque état de civilisation, il y a, il y aura toujours des services publics directs au bénéfice de tous les citoyens, pas une société ne peut subsister sans impôts. Dans l'hypothèse même où il pourrait y avoir une société communiste, ceux qui la composeraient ne pourraient jamais obtenir le produit intégral de leur travail, puisqu'il en faudrait toujours retenir une part pour les dépenses générales, c'est-à-dire pour les besoins généraux auxquels les individus ne peuvent satisfaire. Aussi, personne ne peut-il nier que l'impôt ne soit un fait nécessaire et permanent dans toute société civilisée, et que ce soit par lui seul qu'est possible une société civilisée. Si donc l'impôt est perçu partout *coactivement*, cela ne veut pas dire qu'il soit une diminution de la liberté; la justice et la sûreté sont, elles aussi, maintenues coactivement, et c'est là ce qui rend possible le développement de la liberté.

L'impôt n'est donc autre chose qu'un prélèvement de richesse qu'opèrent l'État et les pouvoirs locaux sur les facultés individuelles de ceux qui composent chaque société, dans le but de pourvoir aux services publics.

C'est donc une prestation *inconditionnée*, à la différence de la taxe qui est en rapport avec le bénéfice reçu.

103. On ne peut nier que, dans tous les pays modernes, l'impôt n'ait un double but : 1° financier, 2° économique. La plupart des financiers trouvent contraire aux fins et aux tendances de la science financière, que l'État, à l'aide de l'impôt, cherche à influer sur la distribution des richesses, ou bien à empêcher ou à limiter certaines formes de production, ou d'échange; ils trouvent nuisible également qu'on attribue à l'impôt des fins de politique so-

ciale. Il n'en est pas moins vrai que toujours, aujourd'hui plus que jamais, l'impôt a revêtu un double aspect : *productif* ou purement financier, n'ayant d'autre but que de procurer à l'État ou aux localités les moyens nécessaires à leur existence; *prohibitif* ou *limitatif*, c'est-à-dire économique. Laissons de côté les anciens impôts; dans tous les budgets modernes, les impôts prennent chaque jour davantage le caractère *prohibitif* ou *limitatif* pour certaines formes, considérées comme nuisibles, ou *protecteurs* pour d'autres formes, considérées comme utiles. Aussi, les pays mêmes, qui n'ont pas d'impôts progressifs, cherchent-ils à agir utilement sur la répartition de la richesse : ils exemptent les petits revenus, souvent jusqu'à un chiffre élevé (Angleterre); ils frappent certaines espèces de consommations, considérées comme moins utiles à la vie populaire; inversement, ils cherchent à en exempter d'autres, considérées comme lui étant plus profitables, etc. A l'heure qu'il est, la fonction des douanes n'est fiscale que par un tout petit côté. Instituées pour des motifs fiscaux, elles prennent plutôt un caractère éminemment économique.

Beaucoup d'impôts sont de nature presque exclusivement économique : le but fiscal, ici, est souvent le moins important. Ce n'en est peut-être pas moins le cas d'indiquer ces impôts particuliers, dont le caractère et les formes ne sont pas admissibles. De nombreux États mettent des impôts sur les voyageurs de commerce, ou des impôts spéciaux sur les particuliers. Ce sont là des limitations et des restrictions injustes. Mais, sans parler de ceux-là, on ne peut méconnaître qu'entre tous les impôts modernes, il y en a dont le but est par-dessus tout économique et fiscal de façon subsidiaire seulement. Ainsi, les pays qui établissent des modes de protection douanière, soit pour protéger les industries qui existent chez eux, soit pour en faire surgir de nouvelles, se servent de l'impôt indirect comme d'un moyen de défense. L'impôt produit

un revenu, son but n'est pas fiscal. Ainsi, fréquents sont les impôts qui frappent, sous une forme généralement plus élevée que les revenus et les patrimoines particuliers, les revenus et les patrimoines de sociétés ou de congrégations religieuses, dont on soutient que le développement est nuisible.

Les vieux impôts somptuaires ont disparu, mais il n'en est pas moins vrai que les impôts indirects tendent à frapper de préférence les consommations non nécessaires, et les monopoles tendent nécessairement à ces consommations dont le développement ne paraît pas utile. En France, par exemple, beaucoup d'auteurs et de politiques illustres patronnaient récemment le monopole de l'alcool, non pas pour en accroître la consommation, ni seulement parce que l'État en tire un revenu, mais bien plutôt pour en améliorer la qualité et, en même temps, pour chercher à en réduire la consommation.

L'impôt est une arme trop puissante pour qu'on la garde enfermée dans le petit arsenal des lois purement financières. Quoique certains puissent théoriquement ne pas admettre que l'impôt doive se proposer des fins économiques, protectrices, prohibitives ou limitatives, on ne peut nier que cela soit, et on ne peut pas ne point donner aux faits l'importance qu'ils doivent avoir.

D'un autre côté, chaque jour augmente le nombre de ceux qui croient que l'impôt n'est pas seulement le moyen d'alimenter les caisses de l'État, mais qu'il peut être un facteur économique et social d'une grande importance. Personne ne peut admettre qu'il y ait des immunités financières, ni que les impôts soient des causes de spoliation. Mais, d'autre part, on ne peut méconnaître que, dans le choix des impôts, dans leur détermination, dans leur institution, ne prévalent aujourd'hui des principes sociaux très différents de ceux qui ont prévalu jusqu'ici, et, surtout dans les pays les plus riches. Ce n'est point la productivité des impôts qui les fait préférer, mais souvent l'action qu'ils

exercent sur la vie sociale. Aussi, lorsque se trouvent exemptés de tout impôt les objets les plus indispensables à la consommation des gens du peuple ; lorsque les petits revenus sont exemptés d'impôts directs ; lorsque sont déclarées à l'abri de tout sequestre, même pour impôts dus, les petites propriétés, lorsqu'on cherche, par des exemptions spéciales, à aider à l'éclosion de certaines formes économiques, comme les institutions coopératives, alors la prédominance du principe social est évidente ; nier cette vérité serait absurde. Toutefois, l'impôt vise non pas à changer les assises sociales contemporaines, qu'il regarde comme un substratum nécessaire, mais plutôt à faire entrer la justice dans le domaine financier et à faire disparaître, autant que possible, les formes d'exaction les plus graves.

L'impôt reste toujours un puissant instrument de réformes économiques, bien que, même au point de vue de l'influence de l'État, il n'en soit pas le plus grand, ni le plus efficace.

104. Mais quel critérium de répartition doit présider à l'établissement des impôts ?

On fera bien ici de se rappeler tout ce qui a été dit sur le principe fondamental de la finance. Les écrivains qui insistent sur les idées de prestations mutuelles, d'équivalence, d'échange, d'assurance, donnent à l'impôt, comme base, un principe qui se rattache précisément aux idées indiquées ci-dessus. En général, toutes ces conceptions sont erronées ; certaines théories, bien que vieillies actuellement, ne méritent pas moins le respect à cause de leur âge vénérable.

L'impôt émane de la souveraineté de l'État : c'est un phénomène essentiellement politique qui répond à la nécessité générale et permanente de pourvoir à ces services, indivisibles par nature. D'après quel critérium faut-il le répartir ? La *capacité contributive* de chaque citoyen, disent quelques auteurs (Wagner, Schäffle, Neumann, etc.) ; *l'équivalence* ou égalité respective du sacrifice, suivant tel autre (J. S. Mill).

La capacité contributive présuppose que chaque individu paie proportionnellement à son revenu et à ses richesses : de là il suit que l'impôt doit être gradué, de façon à suivre dans ses variations les variations du revenu des citoyens qui font partie de l'association politique et qui concourent à son bien-être. Mais la capacité contributive présuppose autre chose : un revenu égal est bien loin de représenter une capacité contributive égale. La capacité contributive n'est pas toujours proportionnelle au revenu, puisque le caractère des revenus est différent et qu'un assez grand nombre de biens ne peuvent être considérés comme des revenus. Dans l'existence des pays modernes, et surtout chez les peuples civilisés, il n'est pas possible de ne pas tenir compte, en ce qui concerne les systèmes d'impôts, des conditions individuelles des citoyens. Les facteurs qualificatifs et subjectifs de la capacité économique sont tels qu'ils déterminent entre eux d'énormes différences, et cela avec le même revenu. Le revenu ne peut donc, à lui seul, être le critérium de la capacité contributive. C'est pourquoi il est évident qu'un système d'impôt, qui réclamerait purement et simplement à des revenus égaux des impôts égaux, occasionnerait des sacrifices très inégaux. Il s'ensuit qu'il ne faut pas considérer logiquement l'application de la progression comme une violation du principe de la capacité contributive.

Stuart Mill, qui comprenait l'inconsistance des théories relatives à l'impôt, voulut découvrir un principe plus scientifique; il formula la théorie de *l'équivalence du sacrifice*. Suivant S. Mill, une fois admise la nécessité d'une société civilisée ayant pour devoir de pourvoir aux dépenses de l'entité politique, il faut que chacun supporte une imposition ni plus ni moins grande que celle supportée par tout autre; mais ce ne doit pas être une égalité formelle. Que chaque citoyen fournisse à l'État une part de son revenu, pour laquelle il supporte un sacrifice équivalent (*principle of equal sacrifice*) à celui des autres contribuables, en sorte que, l'impôt payé, les citoyens restent dans la même situa-

tion économique qu'auparavant. C'est donc un critérium d'égalité *relative* qui constitue cette règle : l'impôt doit représenter pour chacun la même valeur, par conséquent le même sacrifice (1).

On ne peut nier que cette idée de S. Mill ne soit bien plus large que celles qui constituent les autres théories. Mais on ne peut nier non plus que, tout en étant conforme au caractère personnel de l'impôt, elle ne présente en pratique de graves difficultés. En fait, il est très difficile de définir ce qu'est l'équivalence de sacrifice, pour qui veut faire passer ce principe dans la législation positive. Néanmoins, l'idée de S. Mill, encore qu'elle soit impossible à définir pratiquement dans toutes ses parties, joue dans la législation positive le rôle d'un aiguillon efficace vers la justice, une limite plutôt qu'une méthode.

Rejoignant Bentham, Edgeworth croit que, dans les impôts, il faut faire attention surtout au principe de moindre sacrifice pour tous les citoyens (*principle of least sacrifice*). Ainsi, dit-il, il faut veiller surtout aux conséquences qu'exercent les impôts sur la production et sur la distribution des richesses, mais principalement sur la production. Le plus grand avantage de l'impôt, ou bien le moindre sacrifice des contribuables, est en fonction de deux variables : la plus grande égalité dans la répartition de l'impôt sur les citoyens est le moindre obstacle qui s'oppose à l'accroissement de la production (2).

L'impôt, c'est-à-dire la contribution des citoyens en vue des services publics d'utilité générale et non divisibles, est essentiellement un fait politique : il se prélève, suivant les formes de la distribution des richesses, d'après la quantité de richesses disponibles sur chacune et sur toutes les

1. Les idées de J. S. Mill ont été développées et appliquées en Angleterre, à propos de l'*income-tax*. Cf. J. S. Mill, *Principles of political economy* (éd. Lauglin), pp. 539-540. Cf. toutefois Graziani, *Istituzioni*, pp. 278-294 ; Pierson, *Problemi*, etc., pp. 441 et suivantes.

2. Edgeworth, dans *E. J.*, 1900, p. 175.

économies individuelles, selon que le groupe politique ou la majorité politique qui gouverne et dirige l'action de l'État ressent les besoins collectifs. La tendance dont l'impôt doit surtout s'inspirer dans un État moderne, c'est celle du plus petit sacrifice possible de la part des citoyens, c'est le besoin de ne créer aucun obstacle à la production, c'est enfin, autant que possible, l'équivalence des sacrifices de la part de tous les citoyens.

105. On reconnaît généralement que les impôts doivent avoir pour bases deux principes fondamentaux : l'*uniformité* et la *généralité*. Puisqu'on ne peut admettre que, dans un pays bien ordonné, il y ait des différences de situations au point de vue de la loi, on ne peut pas moins soutenir que les lois financières assujettissent à un même fardeau des personnes de conditions différentes, ou à un fardeau différent des personnes d'une même condition. L'uniformité et la généralité sont donc la conséquence de ce principe. La *généralité* renferme cette idée qu'aucun individu, appartenant à la société politique et qui jouit de ses bienfaits, ne doit être exempt de ses charges. Chacun doit donc concourir aux contributions, de même qu'il prend part aux bienfaits. Sans doute, il y a quelques exceptions ; mais les exceptions ne sont pas seulement différentes de nature, elles sont toutes contraires à celles du passé. Les exemptions avaient lieu, jadis, non pas au profit des classes les plus pauvres, mais des plus riches : on exemptait la noblesse, le clergé, etc., etc. Or, l'impôt tend à exempter ceux qui n'ont pas une véritable capacité contributive.

Le vieux proverbe nous dit que là où il n'y a rien, le roi perd ses droits. Et non seulement le roi ! Le poète latin avait dit fort spirituellement : *Cantabit vacuus coram latrone viator*. Qui n'a rien ne craint rien, pas même le voleur. Mais celui même qui n'a rien, dans l'État moderne tel qu'il est, paie des impôts ; parfois, et c'est là le malheur, il peut se faire qu'il en paie la plus grande mesure. Les impôts indirects, ceux surtout qu'on a mis sur les consommations

les plus nécessaires, tombent un peu sur tout le monde, si bien que personne ne réussit à y échapper. L'impôt sur le sel est payé même par les plus pauvres, et ils en paient une plus large part. Il en est de même pour tant d'impôts! D'un autre côté, par suite de phénomènes de translation très complexes, souvent les classes laborieuses paient des impôts dont il semble qu'elles n'aient rien à craindre : témoin l'impôt sur la circulation des billets de banque. Y a-t-il rien qui puisse paraître plus étranger et plus indifférent aux masses laborieuses? Et cependant, si l'argent coûte plus cher et si le prix des produits vient à s'élever, c'est en réalité le peuple des consommateurs qui paie.

Mais les pays arrivés à un remarquable degré de richesse (il y en a bien peu, et leur richesse est encore mince eu égard aux besoins d'hommes civilisés) tendent, d'un côté, à exempter les petits revenus des impôts directs, de l'autre à exonérer de l'impôt indirect les consommations de première nécessité. Dans ce cas, il peut se produire parfois une exonération d'impôt, sinon complète, du moins fort large, pour une grande masse de citoyens. Cela ne présente-t-il pas un exemple de violation du principe de la *généralité*? En réalité, la violation n'est qu'apparente. Partout, on tend à relever les conditions d'existence des classes populaires ; ce n'est pas seulement une conséquence d'un plus vaste développement des idées morales, c'est surtout l'effet d'une conception plus conforme à la réalité. Les travailleurs mal payés et mal nourris ne répondent pas aux exigences de la production moderne, qui réclame des ouvriers de plus en plus habiles. D'où, élever les consommations signifie agir utilement sur la production, ou plutôt sur l'emploi même du capital. L'existence des démocraties modernes est liée au développement économique et moral des classes populaires. Mais rien n'est plus dangereux que d'abuser de ces vérités, et l'on a souvent tendance à en abuser!

C'est une idée répandue généralement qu'il suffit de frapper les gros revenus pour obtenir de grosses recettes. Quelqu'un a été jusqu'à dire que de forts impôts généraux sur le revenu pourront, à l'avenir, servir de fondements au budget, avec exonération non seulement des petits revenus, mais des moyens. Rien de moins vrai. En étudiant la distribution des revenus, nous avons vu que les classes appelées riches ne représentent que la plus petite partie du revenu social et qu'il existe deux tendances marquées : l'une, des revenus moyens, à augmenter; l'autre, des petits revenus, à se relever. Or donc, il n'est pas possible que les impôts qui n'ont pas de caractère de *généralité* soient vraiment productifs. Sans doute, adopter l'exemption du minimum d'existence est une question d'opportunité pour la politique financière et aussi une bonne règle de justice sociale. Mais, même en ce cas, il faut se rappeler que les budgets modernes reposent, pour la plupart, sur les impôts indirects, et qu'en réalité il n'existe donc pas d'exemptions complètes.

Mais il ne suffit pas que tout le monde paie l'impôt; il faut que tout le monde supporte un sacrifice égal. Il faut qu'aux besoins de la vie de l'ensemble, chacun contribue selon ses capacités. Il doit donc n'y avoir qu'un critérium de mesure uniforme. L'*uniformité* des impôts exige que chaque citoyen paie en proportion de sa condition économique. On présume de là que deux individus qui possèdent le même revenu et qui sont dans les mêmes conditions doivent payer la même somme. L'équité financière exige, non pas une uniformité extérieure, mais une uniformité intrinsèque. Un revenu de 2.000 francs, s'il dérive de l'activité personnelle et s'il doit pourvoir aux nécessités d'une nombreuse famille, se trouve franchement dans des conditions différentes et doit être beaucoup moins atteint qu'un revenu de même somme, dérivant de l'intérêt d'un capital et destiné à faire vivre une seule personne.

L'uniformité et la généralité ne sont cependant jamais

atteintes complètement. L'uniformité surtout, par suite des difficultés pratiques que rencontre la taxation à frapper certaines formes de revenus plutôt que d'autres, ne sera peut-être jamais complètement atteinte.

V

Impôt unique et impôts multiples. Classification des revenus et des impôts.

106. Un des points les plus discutés, et non pas seulement d'aujourd'hui, est celui de savoir s'il doit n'y avoir qu'un seul impôt ou s'il doit y en avoir beaucoup, comme dans les systèmes financiers d'aujourd'hui. Les physiocrates, qui rattachaient aux phénomènes fonciers tous les faits économiques, n'hésitaient pas à affirmer qu'un seul grand impôt sur la terre devait être la base de tout système financier. Déjà en France même, Bodin avait soutenu avant eux qu'en outre des droits de douane, il ne fallait qu'un seul impôt général sur le revenu; dans la *Dîme royale*, Vauban avait soutenu l'idée qu'il ne fallait qu'un grand impôt général et quelques petits impôts indirects : un grand astre entouré de tout petits satellites. Boisguillebert avait prétendu, à son tour, que l'on pouvait abolir presque tous les impôts, en les convertissant en *tailles foncières*. L'idée d'un impôt unique est donc bien plus vieille que les physiocrates, quoique les physiocrates l'aient surtout vulgarisée.

Les physiocrates pensaient que toutes les richesses dérivaient de la terre : il suffisait donc de frapper le revenu agricole, pour frapper tous les consommateurs, autrement dit toute la société, et, en ce cas, personne n'aurait été exonéré de l'impôt (1). Les quatre idées fondamentales de

1. Quesnay divisait la société en trois classes : *classe productive*,

la physiocratie sont les suivantes : 1° Il existe des lois fondamentales des sociétés humaines et surtout une loi dynamique de la population, loi par laquelle les salaires tendent à ne pas dépasser certaines limites ; 2° il existe une loi naturelle de l'intérêt des capitaux, qui tend à s'établir à un niveau fixe invariable ; 3° les salaires et les intérêts une fois fixés par l'effet de lois naturelles, la valeur des produits se renferme dans des limites déterminées à l'avance ; 4° seule, l'industrie agricole donne un produit net ; car, tandis que les autres industries n'augmentent pas les richesses matérielles, l'industrie agricole seule les augmente. Du sol dérive directement ou indirectement toute richesse. Cette dernière prémisse enfantait un grand nombre d'idées économiques et financières, surtout l'idée qu'en frappant la terre de l'impôt, on pouvait se passer de toute autre imposition. De là le programme d'un grand impôt foncier.

Le conte de Voltaire est célèbre : *L'Homme aux quarante écus*. Pas d'ironie plus atroce : rien de plus cruel contre les physiocrates. Voltaire suppose que les idées des physiocrates, et surtout de Lemercier de la Rivière, ont été appliquées et qu'il y a un impôt unique sur la terre. L'homme qui a quarante écus de rente provenant du sol raconte ses mésaventures à un savant, et ce simple récit suffit à démontrer l'inanité de la construction financière des physiocrates.

A l'heure qu'il est personne ne traduit ce problème dans des termes aussi simples et aussi ingénus. Il ne s'agit plus de trouver une forme de production ou de revenu, forme telle que, rien qu'en la frappant, on réussisse à les frapper toutes ; mais c'est une autre illusion qui prévaut : celle de réunir en un seul grand impôt personnel sur le revenu tous

composée des cultivateurs ; *classe propriétaire*, composée des propriétaires, du souverain et des *décimateurs*, et *classe stérile*, composée des industriels et des commerçants. Il voulait un impôt unique sur le produit net de la terre ; il soutenait que le tiers de ce produit était suffisant aux besoins de l'État.

les autres impôts, et d'en faire l'*impôt unique*, tant de fois proclamé avec complaisance et jamais appliqué par les Français, le fondement unique des budgets modernes. Rien de plus absurde, malgré les apparences de logique scientifique dont font preuve les auteurs de ce système (1). Si, par exemple, il s'agissait de frapper les revenus en proportion de 5 et même de 10 0/00, sans doute, un impôt direct unique serait possible. En supposant, par exemple, un pays idéal, un pays qui n'aurait jamais existé, ni n'existera jamais, un pays extraordinairement riche, avec des dépenses publiques très restreintes, il pourrait bien y avoir un seul impôt. Dans un pays où les revenus seraient de 50 milliards et les dépenses publiques d'un demi-milliard, autrement dit : contributions et revenus dans un rapport de 10 0/00, un impôt unique n'aurait pas de peine à s'établir. Il serait même le seul logique. Mais ce pays fantastique n'a jamais existé : l'État prélève sur les citoyens, même dans les pays à taxation inférieure, de 6 à 10 0/0 : dans d'autres, 20 0/0 à peu près. Comment peut-on supposer qu'un impôt unique y soit possible ?

Les formes de production sont si multiples, l'activité industrielle est si variée, le mouvement de la richesse est si protéiforme qu'aucun impôt général et unique n'aurait les deux qualités essentielles à tout système financier : l'uniformité et la généralité. Comment pourrait-on appliquer une commune mesure à des revenus si différents et frapper tous les revenus d'un seul impôt?

Dans les périodes normales, l'Angleterre ne tire pas plus de 16 à 17 millions sterling de son *income-tax* ; les autres États, pour leur impôt sur le revenu, ont très souvent des cotes très élevées et de maigres résultats. La productivité des im-

1. Cf. dans différents sens, outre les ouvrages cités : L. Stein, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, vol. I ; — Seligman, *The single tax*, dans les *Essays* ; — Roscher, *op. cit.*, ; Mathieu-Bodet, *La réforme des impôts et les projets de taxe unique*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, du 1er juin 1880 ; — Pierson, *loc. cit.* ; — L. Say, *Impôt unique sur le capital*, dans le *Dictionnaire des Finances*, etc.

pôts généraux directs est un peu partout très limitée. Cette si grande difficulté que l'on trouve à appliquer des impôts généraux ou, à franchement parler, uniques, consiste en ce qu'il faut découvrir une base rationnelle pour ce qui touche à la mesure de l'impôt. Ou l'impôt général repose sur le revenu et il manque de tout fondement juste, ou il repose sur le capital, et l'arbitraire est encore plus grand. En réalité, ce n'est qu'à grand peine que nous arrivons à calculer le revenu de chaque pays, et encore nos calculs sont basés sur des inductions plus ou moins approximatives. Or, mettre un impôt général de 10 0/0, par exemple, en partant de la présomption d'un revenu, peut mener facilement, dans certains cas, à une charge de 20 0/0.

En outre, s'il était question d'impôts de 1 0/0, il n'y aurait pas grande difficulté, mais souvent il s'agit de prendre aux contribuables 10, 15, parfois 20 0/0; étant donné le développement des services publics, on ne peut guère espérer avoir besoin de beaucoup moins. Or, si l'on paie dans tous les États, ou si l'on peut payer des impôts aussi lourds, c'est que, pour la plupart, ils sont indivisibles, ils se mêlent avec les prix, s'identifient avec les produits. Que serait-ce s'il fallait payer ouvertement ne fût-ce que la moitié de ce qu'on paie présentement? Supposons un impôt général de 10 0/0 : une famille ayant 2.000 francs de revenu devrait en payer 200 pour l'impôt. Avec les habitudes de la vie moderne, le peu de penchant à l'épargne, les besoins croissants, combien de familles, ayant 2.000 francs de revenu, pourraient en payer 200 d'impôts, à dates fixes? Même chez une nation riche et amoureuse de l'épargne, une faible minorité seulement se montrerait ponctuelle; le reste ne le serait pas, ne le pourrait pas. En ce moment, dans tous les pays où l'on a introduit, où l'on veut introduire l'impôt général sur le revenu, il ne s'agit plus d'appliquer un impôt *unique,* mais seulement d'obtenir un correctif contre quelques-unes des plus criantes injustices des systèmes financiers de nos jours.

A la base de tous nos systèmes financiers contemporains sont les impôts indirects, les impôts sur la consommation ; ces impôts sont non seulement nécessaires, étant donné les formes de répartition du revenu, mais ils rendent possibles les recettes élevées dont nos budgets ont besoin. A la vérité, les impôts indirects ont été la cause d'abus fréquents ; l'on doit chercher par tous les moyens à ce qu'ils ne fassent pas obstacle à la production et au commerce ; mais ce sont les seuls véritablement productifs. Or, les impôts indirects, restant la base des budgets, ont besoin d'être complétés ; ils sont complétés par les impôts personnels. Dans nombre d'États, ces derniers font fonction d'impôts complémentaires et servent précisément, plus que n'importe quels autres, à frapper les revenus qui, autrement, échapperaient aux impositions.

En dehors de la conception, maintenant archaïque, des physiocrates, comment peut-on concevoir un impôt unique ? Un impôt unique sur la consommation est pratiquement absurde. Il ne s'agit donc que de choisir entre le capital ou le revenu, comme source exclusive de contribution ; or, impôt unique sur le revenu, impôt unique sur le capital sont pareillement vicieux et en dehors de la réalité.

Si les impôts dépendent de la production et de la distribution des richesses, on peut dire qu'étant donné leurs formes actuelles et celles qui se dessinent de jour en jour, toutes les tentatives que l'on fait, pour porter les systèmes financiers vers l'unité, doivent fatalement se briser contre la réalité. L'impôt doit tendre, sans doute, à l'unité de fondement et de perception, il doit tendre à la simplicité ; mais cela ne veut pas dire qu'il doive tendre à l'unité (1).

1. Cossa, *Finanz*, p. 100, nous dit, non sans raison : « ..... Le système de *l'impôt unique*, bien que de réalisation impossible dans les conditions de l'existence actuelle, n'est point par ailleurs dénué de valeur, tant *théorique* que *pratique*. En fait, il constitue un *idéal* que l'on ne pourra peut-être jamais atteindre, mais que l'on ne doit pas pour cela oublier, et cela parce que l'*utopiste*, qui soutient sans autre *possibilité*

La simplicité démocratique de nos sociétés rend de plus en plus difficile le développement des impôts directs. Quand on adopte des cotes médiocrement élevées et qu'on accepte des minimums d'exemption qui ne soient pas trop bas, ces impôts sont peu productifs ; autrement, ils deviennent odieux et spoliateurs.

Les tendances qui prévalent dans les systèmes financiers et qui sont, sans doute, destinées à prévaloir, sont trop marquées et trop générales pour constituer un phénomène transitoire : les impôts indirects restent la base de toutes les recettes publiques, par suite de leur grande productivité. Leur âpreté diminue tous les jours chez les nations où, un degré relatif de développement étant atteint, les consommations de première nécessité sont exemptées d'impôts. A côté d'eux existent les impôts réels, dont la fonction est simple et évidente, et à côté des impôts réels se développent quelques impôts complémentaires, impôts sur le patrimoine, impôts généraux sur le revenu, impôts sur les successions, etc.

Mais il est hors de doute qu'étant donné les sommes énormes nécessitées par les dépenses des États modernes, il n'est cependant pas possible de parler d'un impôt unique. Les projets, tant de fois discutés, sont si loin de toute possibilité pratique que ce n'est presque pas la peine d'insister sur ce point.

107. Il n'existe donc pas, il n'existera peut-être jamais (si les prévisions sont permises en cette matière) d'impôt unique. Il résulte de là qu'il faut puiser à des sources différentes et, autant que possible, avec le minimum de sacrifices pour tous et sans dommages pour la production.

d'application son idéal, n'est pas moins digne de reproches que l'*empirisme*, qui n'en reconnaît pas ». Nous croyons que l'impôt unique ne peut pas être davantage un idéal vraisemblable, mais que l'on peut tendre vers de *grands impôts directs* sur le revenu ou sur le patrimoine, en réunissant beaucoup de ceux employés actuellement ; toutefois, les impôts indirects sont et demeureront longtemps la base des budgets.

Dans notre société, il n'y a plus de différences entre les classes sociales, en ce sens que personne n'est empêché, légalement tout au moins, de sortir de sa classe pour entrer dans une autre. Beaucoup s'élèvent, beaucoup d'ouvriers deviennent entrepreneurs, beaucoup d'entrepreneurs tombent. Le fils du paysan devient parfois le chef de l'État. Tout cela, personne ne peut le nier. Mais il est évident, aussi, que la plupart des gens, même dans notre société, restent dans la classe qui les a vus naître.

La distinction entre les classes sociales ne se fonde pas maintenant, du moins dans les États avancés, sur le critérium de la naissance; elle n'est pas non plus reconnue par quelque loi que ce soit : elle s'appuie exclusivement sur le revenu. Or, dans notre société tout entière, on trouve encore une large classe de *producteurs autonomes*, c'est-à-dire de personnes qui font valoir par elles-mêmes la terre ou les capitaux qu'elles possèdent : ainsi, un petit agriculteur, un boutiquier, un artisan qui travaillent, chacun pour son compte, sont des producteurs autonomes. Certaines gens possèdent trop de capitaux ou trop d'agents naturels, pour les faire valoir directement; ils emploient alors le travail d'autres gens. Ce sont les industriels ou *entrepreneurs*; le bénéfice qu'ils en retirent comprend non seulement l'intérêt de leur capital, mais aussi la rémunération de leur activité personnelle et du risque qu'ils courent, ils perçoivent donc un *profit*. D'autre part, il existe des gens qui ne possèdent rien ou qui possèdent trop peu, et qui vendent leur force de travail contre une compensation qu'on appelle *salaire* : la grande majorité se trouve dans ces conditions. Il y a ceux qui ne prennent aucune part à la production, mais qui possèdent ou des terres, ou des maisons, ou des capitaux et les donnent à usage. Ils vivent donc des recettes périodiques que leur assurent leurs fermages, leurs intérêts, leurs dividendes : c'est la classe qui vit de *l'intérêt* du capital. Enfin, le nombre est très grand, dans la société, de ceux qui ne font rien, qui, par leur faute propre ou sans

leur faute, par suite de crises industrielles ou de mésaventures, sont tombés dans la pauvreté et vivent aux frais de *l'assistance* publique ou de la bienfaisance (1).

Naturellement, ces distinctions n'ont rien d'absolu ; il arrive souvent que quelqu'un participe à diverses formes de revenus et ne vive pas d'une seule, d'une manière prédominante ; souvent, ce quelqu'un participe à deux ou trois modes de revenus. Il ne manque point d'ouvriers, dans les pays riches, qui, tout en recevant un salaire, possèdent leur maison d'habitation et tirent un revenu de leurs titres de rentes.

Restent encore un grand nombre de gens, — classe prépondérante chez quelques nations, — qui exercent des professions libérales et d'employés, et qu'il est très difficile de ranger dans les catégories précédentes. Les premiers seraient réellement des producteurs autonomes, les seconds sont des stipendiés, qui ne diffèrent pas notablement de ceux qui échangent leur activité contre un salaire. Mais il s'agit là de classes qui ont une physionomie particulière.

La distinction un peu arbitraire entre bourgeoisie et prolétariat répond à un autre critérium ; mais il s'agit d'une distinction assez peu précise, dans laquelle il n'y a pas de différence bien nette entre les deux formes considérées, et le nombre des personnes qu'on ne peut ranger ni dans l'une ni dans l'autre classe est très grand.

Or, les revenus étant divers, non seulement par leur source originelle, mais aussi par leur durée, un essai identique d'impôt ne serait pas seulement injuste, il imposerait des sacrifices inégaux ; c'est pourquoi les partisans de la proportionnalité des impôts ne suivent qu'en apparence un critérium de justice.

Au point de vue de leur nature, les revenus peuvent se

1. Sur la formation des classes sociales, il existe un très grand nombre de travaux, surtout en Allemagne. — Ce n'est pas le lieu de les indiquer.

diviser simplement en *revenus fonciers*, qui ont pour base le patrimoine, comme les revenus qui proviennent de terres, de maisons, de titres industriels, etc., et revenus *non fonciers*, qui proviennent de l'activité personnelle et n'ont point de base patrimoniale, comme le revenu d'un homme qui exerce une profession, d'un ouvrier, etc. (1).

Les revenus de la première catégorie sont, par nature, entièrement différents des autres, non seulement au point de vue de leur durée, mais aussi de leur sécurité. De plus, en général, beaucoup d'entre eux, comme ceux dérivant de l'intérêt du capital, ne présentent pas seulement des risques beaucoup plus faibles que les revenus personnels ; ils ne proviennent point de l'activité individuelle de qui les reçoit. Bien des hommes, en effet, qui possèdent des maisons, des terres, des capitaux, ne se donnent pas d'autre peine que celle d'exiger leurs revenus ; certains, — et ce ne sont pas ceux qu'il faut le plus admirer, — ne font que détacher leurs coupons de rente. Quiconque vit de son travail personnel, ou revenu non foncier, doit pourvoir non seulement au présent, mais à la vieillesse ; il doit prévoir l'accident ou la malchance qui stériliseraient en lui les sources mêmes du revenu. Qui peut davantage doit davantage. Or, quiconque tire de ses terres ou de ses valeurs 10.000 francs de revenu en dispose entièrement, sans restriction. Quiconque tire 10.000 fr. de son travail ne dispose que d'une partie de son revenu, s'il veut prévoir l'infortune et la vieillesse.

Parmi les revenus fonciers eux-mêmes existent des différences dont l'importance n'est pas douteuse, surtout en ce qui regarde leur durée. Une bonne terre qui rend sûrement 10.000 francs est, jusqu'à un certain point, préférable à des fonds d'État qui en rapportent autant : d'abord, elle offre une plus grande sécurité ; de plus, elle ne comporte aucun ar-

1. Sur cette question on peut voir : S. Mill, *op. cit.*, pp. 544 et suiv. ; — Ricca Salerno, *Dell'imposta sul reddito*, dans l'*Annuario*, de Ferraris, Milan, 1881, p. 385 ; — Pierson, *op. cit.*

bitrage, elle n'a à craindre ni les réductions ni les conversions.

Il faut donc que l'impôt tienne compte de ces différences de fait, que les revenus soient frappés d'après leur durée, d'après leur degré de sécurité, d'après la plus ou moins grande participation personnelle de ceux qui les touchent au moment de leur formation; il ne peut avoir une assiette uniforme. Nous avons dit que l'impôt uniformément assis sur des revenus différents signifie sacrifice inégal ; on ne peut l'admettre en aucune façon.

Stuart Mill, soutenant lui aussi le principe de la diversité des revenus, voulait que l'épargne fût exonérée d'impôt. Or, en thèse générale, on ne peut accepter l'idée de S. Mill. Quand il est question d'une véritable épargne chez les classes laborieuses, l'exonération est justifiée; quant à l'épargne des classes riches, c'est un fait automatique qui se produit sous forme d'accumulation et qui, dans la plupart des cas, ne dérive d'aucun mérite spécial.

Les revenus sont donc de nature très différente et diversement traités par l'impôt : il est naturel que les revenus perpétuels paient plus que les temporaires; les revenus certains, plus que les incertains; les fonciers plus que les non-fonciers. C'est seulement en imposant des sacrifices inégaux en apparence qu'on peut obtenir, au moins approximativement, une égalité de sacrifices au moins relative.

Si les revenus sont différents et de diverse nature, les impôts qui les frappent sont, eux aussi, différents. Les systèmes d'impôts, n'importe où on les considère, ne représentent point une justice abstraite idéale ; ils suivent de près les formes de production et de distribution de la richesse ; il s'ensuit que la volonté du législateur est presque toujours biens moins libre que le public n'est enclin à le croire.

En matière d'impôts, certaines distinctions sont par elles-mêmes évidentes. Par exemple, en ce qui touche le mode de paiement, nous distinguons entre les *impôts en nature*

et les *impôts en argent*; en ce qui touche la durée permanente ou transitoire, entre les *impôts ordinaires* et les *impôts extraordinaires*; en ce qui touche le caractère économique de chaque impôt, entre les *impôts directs* et les *impôts indirects*, les *impôts réels* et les *impôts personnels*, etc. Dans les organisations primitives, la contribution se payait presque toujours en nature; aujourd'hui, on la paie en argent. On peut dire certainement qu'aujourd'hui les contributions se présentent rarement sous la forme d'impôts en nature. Les impôts *ordinaires* sont ceux qui se répètent constamment, à chaque exercice financier, et qui ont un caractère de permanence. Les impôts *extraordinaires* répondent à des besoins éventuels des finances; ils se perçoivent seulement une fois ou temporairement, comme les impôts de guerre, etc.

Mais, si l'on considère la nature des impôts et si l'on en veut, pour leur servir de base, une classification convenable, on peut les grouper comme suit :

Impôts	Indirects	sur la consommation	sur les consommations nécessaires.
			sur les consommations non nécessaires.
		sur la transmission et les échanges	de tout le patrimoine.
			d'une partie seulement.
	Directs	réels	
		personnels	personnels sur le revenu.
			personnels sur le patrimoine.

Voilà qui peut très bien éclaircir la nature variée de ces impôts.

Les *impôts directs frappent la personne, le revenu ou le capital*, et ils sont d'ordinaire perçus sur rôles nominatifs. Le caractère des *impôts directs*, remarque justement de Foville, c'est qu'*ils frappent, chez le contribuable, certains éléments qui ont un caractère durable ou tout au moins continu*, comme l'existence, la possession ou la profession. Les *impôts indirects* frappent un acte, un fait ou un échange, et on les exige d'ordinaire sur tarifs. Le caractère des *impôts indirects* est qu'ils *frappent, non plus des qualités ou des pos-*

sessions, mais des circonstances, des faits particuliers ou des actes permanents. En substance, l'État et les pouvoirs locaux en veulent, par les impôts directs, à la capacité contributive des citoyens, d'après des manifestations immédiates (possession, revenu) ; par les impôts indirects, ils en veulent aux manifestations mêmes de cette capacité (consommation, échange, etc.). Les impôts directs s'adressent donc directement à la source de l'impôt, les impôts indirects atteignent surtout un rapport, une relation d'échange.

L'impôt foncier sur les terrains est un impôt direct, il frappe directement le revenu foncier des propriétaires du sol; de même, l'impôt sur les constructions, qui frappe le revenu des propriétés bâties ; de même, d'autres. Inversement, une taxe de douane sur l'introduction du pétrole est un impôt indirect ; elle frappe, en effet, le fait de l'introduction, indépendamment de la personne ou du revenu. C'est pareillement un impôt indirect que la vente monopolisée du sel ou du tabac, comme en Italie, la loterie, etc. Nous aurons l'occasion de dire que les impôts indirects sont la base des budgets modernes, le fondement même des finances publiques. Et la chose s'explique, quand on examine la répartition du revenu. Si, en Prusse, 95,81 0/0 de toute la population possèdent des revenus inférieurs à 3.000 mark; 66,85 0/0, des revenus inférieurs à 900 mark, ou se trouvent dans une position instable, les impôts indirects peuvent seuls constituer la base des recettes (1).

Les impôts indirects peuvent tomber sur la consommation ou la circulation de la richesse, c'est-à-dire sur la transmission totale ou partielle du patrimoine à titre onéreux ou à titre gratuit.

Les *impôts réels*, comme l'impôt foncier sur les terres, frappent les industries ou les biens, en ne tenant compte

1. J.-B. Say, *Traité*, t. III, ch. IX, a écrit : « L'impôt est un fardeau ; l'un des moyens pour qu'il pèse le moins possible sur chacun, c'est qu'il porte sur tous ».

que de la personne en tant qu'elle constitue un sujet à contribution ; les *impôts personnels* se rapportent directement à la personne, sans tenir compte ou en tenant compte de la richesse qu'elle possède. Toutefois, les impôts personnels sans proportion avec le revenu (comme les anciens *impôts par tête*) sont à peu près abandonnés dans tous les pays ; du moins, ils tendent à n'avoir plus qu'une très mince importance dans tous les pays modernes. En d'autres termes, l'impôt réel diffère de l'impôt personnel en ce qu'il a toujours pour objet une source déterminée de revenu ; il suit le revenu comme s'il y adhérait, sans tenir compte des conditions dans lesquelles se trouve la personne qui le touche. Ainsi, l'impôt réel sur le sol ne tient pas compte des conditions du propriétaire, qu'il ait des dettes, qu'il ait une famille peu ou très nombreuse, etc. L'impôt personnel tend à faire contribuer les citoyens, en tenant compte de tous les rapports qui s'établissent entre la personne et les autres individus, en ce qui regarde le patrimoine. Par leur nature, les impôts réels frappent toujours séparément les formes particulières de revenus : la terre, les maisons, les valeurs mobilières. Les impôts personnels tendent à grouper, dans les États modernes, les éléments patrimoniaux et à considérer le patrimoine dans son ensemble : c'est seulement de cette façon qu'on peut obtenir un critérium du revenu en rapport avec les conditions de la personne.

109. Une question longuement discutée, c'est celle de savoir si les impôts doivent frapper le capital ou le revenu ; mais, d'ordinaire, la question est mal posée. Les impôts sont toujours payés par le revenu : retenir le capital ou le revenu signifie, par conséquent, ne retenir que l'un ou l'autre comme critérium d'imposition. L'impôt sur le capital est donc proportionnel à la valeur du capital possédé par chaque contribuable ; l'impôt sur le revenu est proportionnel au revenu que chacun en tire. Il peut paraître, à première vue, qu'une forme ou l'autre doive donner les mêmes résultats. Bien au contraire, la différence est notable. Il suffit d'observer qu'il

existe des capitaux qui ne produisent pas de revenus en argent, et qu'il y a des revenus différents pour des capitaux égaux.

Un assez grand nombre d'économistes ont manifesté une vive antipathie pour les impôts directs basés sur le revenu. Stuart Mill, qui penchait vers l'impôt sur le capital, soutenait qu'en ce sens l'impôt sur le revenu est toujours inégal dans son application, qu'il grève d'un poids plus lourd le contribuable le plus consciencieux. Léon Say allait encore plus loin. Il affirmait, d'accord avec Léon Faucher, que l'impôt sur le revenu s'applique mieux à l'enfance des sociétés, — alors que, grâce au système des dîmes, l'impôt se paie en nature — qu'aux sociétés policées. La transformation des impôts multiples sur les revenus, impôt réel, impôt sur le revenu, impôt personnel, ne constituait plus, selon Say, un progrès, mais un recul. Ces observations n'ont pas une grande valeur; les tendances de la législation, dans les États modernes, en sont venues à leur donner tort. L'observation de S. Mill, par exemple, se fonde sur un obstacle qui n'a rien de solide et qui est surtout extérieur, à savoir sur la possibilité d'une fraude plus considérable de la part des contribuables les moins honnêtes. Mac Culloch avait, du reste, bien raison de soutenir que, quelles que soient les erreurs inévitables dans le calcul de l'impôt sur les revenus, elles sont toujours inférieures à ce qu'elles seraient, si l'on calculait l'impôt sur les capitaux (1).

De plus, le revenu d'une nation se compose, pour la majeure partie, de capitaux personnels, de ce qu'on appelle communément (si toutefois la locution n'est pas rigoureuse au point de vue technique) le capital humain : les revenus

1. Cf. Smith, *op. cit.*, liv. V; — Ricardo, *Principles*, ch. VIII; — J. Garnier, *Traité des Finances*, 3e éd. Paris, 1872, ch. VI et IX; — L. Faucher, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1er octobre 1849; — Esquiron de Parieu, *Histoire des impôts généraux sur la propriété et le revenu*, Paris, 1856; — J. S. Stuart-Mill, *Principles*, liv. III, § 5; — De Cerenville, *op. cit.*, pp. 93 et suivantes; — Charton, *op. cit.*, p. 152, etc., etc.

dérivés des capitaux fonciers ou mobiliers n'en représentent que la plus petite partie. Dans nos sociétés, les revenus professionnels ont acquis une importance croissante ; en général, tous les revenus dérivant du travail et de l'activité individuelle comportent une part de plus en plus grande du revenu total de chaque nation. D'ailleurs, étant donné la complexité de la vie moderne et des rapports économiques et financiers, sauf pour les cas de successions ou de rentes, il est difficile de distinguer et d'évaluer les capitaux existants.

Presque partout, la législation des pays modernes a maintenant une tendance à prendre comme matière d'imposition, non le capital, mais le revenu : ce sont des raisons de justice, des raisons de convenance pratique et d'opportunité financière, qui conseillent principalement de considérer le revenu comme la base de l'imposition.

N'avoir comme fondement des impôts directs que le revenu, cela permet des modes de taxation différents sur le revenu. En second lieu, la nature de celui-ci étant plus ou moins durable, plus ou moins précaire, l'impôt peut être assis différemment. Les impôts directs qui ont pour base le capital non seulement ne peuvent pas frapper des formes diverses de revenus, qui acquièrent dans notre société une importance de plus en plus grande, mais encore ils s'adressent généralement à des capitaux fixes. D'ailleurs, si le revenu est difficile à évaluer, le capital l'est beaucoup plus : bien plus, il arrive souvent que le capital ne peut être évalué que d'après le revenu. Ainsi, il est bien plus facile d'évaluer le revenu des possesseurs de titres mobiliers, d'actions, d'obligations, etc., qu'il ne l'est d'évaluer leur capital. De toute manière, comme nous aurons occasion de le dire, il s'agit de voir si le capital ou le revenu doit être la base des *impôts directs*, puisque nous ne croyons possible ni un impôt unique sur le revenu, ni un impôt unique sur le capital.

Dans les régimes financiers modernes, à côté des impôts sur le revenu surgissent souvent des impôts sur le capital.

Un impôt général sur le revenu étant admis, il peut être utile, en effet, qu'il y ait, à côté de lui, un impôt sur le capital : le revenu n'est pas toujours proportionnel à la valeur du fonds ; or, c'est cette valeur que l'impôt sur le capital peut avoir en vue. On trouve un exemple de ce fait dans l'impôt complémentaire sur le patrimoine, impôt établi en Prusse par la loi du 14 juillet 1893.

110. L'impôt doit frapper tous les citoyens : c'est une conséquence du principe de la généralité. Personnes physiques ou personnes morales, nul n'en doit être excepté ; l'idéal d'un bon système financier est que chacun paie en proportion de son revenu. Il faut, bien entendu, tenir compte de la variété des revenus.

Les impôts réels se prêtent mal à considérer la situation des gens, en tant qu'individus : si l'on paie des impôts sur les terres, les maisons, les valeurs mobilières, on les paie indépendamment de tout critérium sur la situation dans laquelle on se trouve, lorsqu'on en est frappé. A ce point de vue, les impôts personnels sont plus pratiques et plus justes.

Sont sujets à l'impôt tous les citoyens d'un État et aussi les étrangers qui y résident. Toutefois, certaines exceptions sont généralement admises. Tout d'abord, le chef de l'Etat est partout exempt d'impôt pour la liste civile qui lui est assignée ; dans la plupart des États, il en est exempté également pour ses biens particuliers. De même encore, presque partout, sur la base de concessions réciproques, les représentants des États étrangers sont exemptés de beaucoup d'impôts directs.

Dans le droit international concernant les impôts et qui est actuellement en vigueur dans la majeure partie des États de l'Europe, les étrangers qui résident dans un État, habituellement en vue d'y réaliser des gains, sont traités de la même manière que les citoyens. Les étrangers qui ne vivent pas dans un pays, mais qui y font des bénéfices, par exemple ceux qui, sans vivre dans un pays étranger, y pos-

sèdent des maisons ou autres biens, paient pour les revenus qu'ils perçoivent réellement. Enfin, les étrangers qui, par occasion ou seulement pour peu de temps ou, en définitive, sans se proposer d'y faire de profits, se trouvent être dans un État, sont toujours exonérés des impôts directs; en général, ils ne sont frappés (parce qu'il n'est pas possible de les exempter) que par les impôts indirects sur la consommation.

Ce qu'il faut éviter, par le moyen de conventions internationales, c'est qu'une même richesse soit frappée deux fois, qu'il y ait double imposition, dans le pays où se trouvent les biens et dans le pays même des imposés. Ce dernier cas est assez fréquent, surtout dans des pays qui ont à la fois des impôts sur le revenu et des impôts directs réels.

Sont exclus, en général, des impôts personnels, les établissements publics, les entités de droit administratif dont la fonction, sous tant d'aspects divers, est intégralement celle de l'État. Les autres exceptions ne sont point en général admissibles, à moins qu'elles ne se fondent sur le critérium d'exemption de petits revenus, surtout quand ce sont ceux de familles très nombreuses (1). Les impôts personnels seuls peuvent permettre la formation d'un système financier qui, par la diversification des revenus, tienne véritablement compte de la situation des personnes frappées par l'impôt et se rapproche, autant qu'il est possible en cette matière, des principes de justice.

NOTE

Le conte de l'*Homme aux quarante écus* de Voltaire est encore ce qui s'est écrit de meilleur, non seulement contre les physiocrates, mais, en grande partie, contre cette illusion d'un impôt unique. Pour le comprendre, il faut se rappeler que Mercier de la Rivière, l'un des plus

1. Cf. sur ce point : Roncali, *Le imposte personali sul reddito nelle moderne riforme tributarie*. Gênes, 1872; — Seligman, *The taxation of corporations*, New-York, 1890; — E. Cossa, *op. cit.*, ch. v; etc.

célèbres physiocrates, avait écrit que, dans un État bien ordonné, 40 écus de rente devaient suffire à l'existence de chaque citoyen, suivant la doctrine physiocratique. Nous avons eu soin d'indiquer les termes mêmes, solennels et obscurs, employés par Mercier de la Rivière, et que Voltaire rapporte, par moquerie, sans grande exactitude.

Voltaire suppose, dans cette fiction, que les idées des physiocrates ont été appliquées. Un homme qui a 40 écus, c'est-à-dire 120 francs de revenu foncier, raconte à un savant ses mésaventures. Il dit : « Je suis bien aise d'apprendre à l'univers que j'ai une terre qui me vaudrait net quarante écus de rente, n'était la taxe à laquelle elle est imposée.

« Il parut plusieurs édits de quelques personnes qui, se trouvant de loisir, gouvernent l'État au coin de leur feu. Le préambule de ces édits était que la puissance *législatrice et exécutrice est née de droit divin, copropriétaire de ma terre*, et que je lui dois au moins la moitié de ce que je mange. L'énormité de l'estomac de la puissance législatrice et exécutrice me fit faire un grand signe de croix. Que serait-ce si cette puissance qui préside à l'*Ordre essentiel des sociétés* avait ma terre en entier? l'un est encore plus divin que l'autre..... Les nouveaux ministres disaient encore dans leur préambule qu'on ne doit taxer que les terres, parce que tout vient de la terre, jusqu'à la pluie, et que par conséquent il n'y a que les fruits de la terre qui doivent l'impôt.

« Un de leurs huissiers vint chez moi, dans la dernière guerre ; il me demanda pour ma quote part trois setiers de blé et un sac de fèves, le tout valant vingt écus, pour soutenir la guerre qu'on faisait, et dont je n'ai jamais su la raison, ayant seulement entendu dire que, dans cette guerre, il n'y avait rien à gagner du tout pour mon pays et beaucoup à perdre. Comme je n'avais alors ni blé, ni fèves, ni argent, la puissance législatrice et exécutrice me fit traîner en prison, et on fit la guerre comme on put.

« En sortant de mon cachot, n'ayant que la peau sur les os, je rencontrai un homme joufflu et vermeil dans un carrosse à six chevaux ; il avait six laquais, et donnait à chacun d'eux pour gages le double de mon revenu ; son maître d'hôtel, aussi vermeil que lui, avait deux mille francs d'appointements, et lui en volait par an vingt mille. Je l'avais connu autrefois, dans le temps qu'il était moins riche que moi ; il m'avoua, pour me consoler, qu'il jouissait de quatre cent mille livres de rente. — Vous en payez donc deux cent mille à l'État, lui dis-je, pour soutenir la guerre avantageuse que nous avons? car moi, qui n'ai juste que mes cent vingt livres, il faut que j'en paye la moitié. — Moi, dit-il, que je contribue aux besoins de l'État? Vous voulez rire, mon ami : j'ai hérité d'un oncle qui avait gagné huit millions à Cadix et à Surate; je n'ai pas un pouce de terre, tout mon bien est en contrats, en billets sur la place ; je ne dois rien à l'État; c'est à vous de donner la moitié de votre subsistance, vous qui êtes un seigneur terrien. Ne voyez-vous pas que si le ministre des finances exigeait de moi quelques secours pour la patrie, il serait un imbécile qui ne saurait pas calculer, car tout vient de la terre ; l'argent et les billets ne sont que des gages d'échange. Au lieu de mettre sur une carte au pharaon cent

setiers de blé, cent bœufs, mille moutons, et deux cents sacs d'avoine, je joue des rouleaux d'or qui représentent ces denrées dégoûtantes. Si, après avoir mis l'impôt unique sur ces denrées, on venait encore me demander de l'argent, ne voyez-vous pas que ce serait un double emploi ? que ce serait demander deux fois la même chose ? Mon oncle vendit à Cadix pour deux millions de votre blé, et pour deux millions d'étoffes fabriquées avec votre laine : il gagna plus de cent pour cent dans ces deux affaires. Vous concevez bien que ce profit fut fait sur des terres déjà taxées ; ce que mon oncle achetait dix sous de vous, il le revendait plus de cinquante francs au Mexique ; et, tous frais faits, il est revenu avec huit millions. Vous savez bien qu'il serait d'une horrible injustice de lui redemander quelques oboles sur les dix sous qu'il vous donna.... Payez, mon ami, vous qui jouissez en paix d'un revenu clair et net de quarante écus : servez bien la patrie et venez quelquefois dîner avec ma livrée. »

VI

Les impôts directs et les impôts indirects dans les budgets modernes.

111. Les taxes s'appliquent à des services publics dont on peut évaluer la consommation directe individuelle. Les impôts directs et indirects ont donc en vue de pourvoir à des services publics d'utilité générale, dont la consommation individuelle ne peut s'évaluer. Toutefois, les impôts directs prennent le capital ou le revenu comme source de contribution ; les impôts indirects frappent la consommation individuelle, comme quantité indicatrice équipollente du revenu. Les impôts directs et les impôts indirects existent dans presque tous les budgets. Mais les financiers les considèrent et surtout les ont considérés très différemment. Longtemps, les impôts indirects ont été la base des budgets (1) ; puis, par suite de l'abus qu'on en a

1. Montesquieu, *Esprit des Lois*, liv. XIII nous dit avec juste raison : « Les droits sur les marchandises sont ceux que les peuples sentent le moins, parce qu'on ne leur en fait pas une demande formelle. Ils peuvent être si sagement ménagés que le peuple ignorera presque qu'il les paie ». — Un contemporain de Sully a dit : « Entre les piqûres

fait, surtout pour les objets de première nécessité, les économistes ont conçu contre eux une profonde aversion. Maintenant, on marche vers l'excès opposé : il n'y a pas un financier de quelque autorité qui doute que les fortes recettes puissent être produites autrement que par eux; peut-être incline-t-on à trop d'indulgence, dans le jugement qu'on porte sur eux. En réalité, les budgets modernes s'appuient généralement sur les impôts indirects; si ce fait se produit généralement, cela veut dire qu'il répond à un besoin de la production et des échanges.

On peut soutenir, somme toute, que, quelle que soit leur formation historique, les systèmes financiers reposent sur ce double critérium : les impôts directs suivent les diverses formes de revenu; les impôts indirects suivent, en général, la consommation et ses variations. En d'autres termes, les finances publiques suivent les formes existantes.

Les statistiques de la consommation ont presque toujours quelque chose d'arbitraire; il leur est très difficile de prétendre à une grande précision; pourtant, leurs approximations ont bien quelque avantage (1).

venimeuses, on tient que celles de l'aspic est la plus douce, parce qu'elle tue insensiblement, endormant ceux qui en sont atteints, et les faisant passer d'un sommeil à l'autre; et entre les impôts, celui-ci est le plus tolérable (l'impôt indirect), parce qu'on le paie sans le payer, acheptant seulement la marchandise un peu plus cher, ce qui se fait souvent sans établir le sol pour livre... C'est la plus juste et la plus raisonnable subvention qu'on puisse inventer, parce que toutes personnes y contribuent... chacun selon qu'il a le moyen d'avoir des marchandises, et autant l'ecclésiastique et le noble que le roturier et le non-privilégié... » J. Chailley, *Introduction aux Économies royales de Sully*, p. xxix. Et Sully lui-même a écrit : « Il n'y a point d'impôt plus équitable que les réels sur les denrées et marchandises ». Sully, *Économies royales*, éd. de Chailley, Paris, 1893, p. 34. — Dans la première moitié du xviii[e] siècle, Walpole songeait à suffire, avec les seuls impôts indirects, aux besoins des finances anglaises.

1. Prenons au hasard une de ces statistiques, celle publiée par le gouvernement suédois pour l'exposition de Paris, en 1900 (vol. *Suède*, I, p. 136). Ce n'est peut-être pas une merveille d'exactitude, mais il est difficile qu'il y ait, en pareille matière, des statistiques sincères ; peut

En général, on peut dire que, dans certains pays, comme l'Angleterre surtout, les consommations non nécessaires ont pris un développement énorme et toujours croissant; dans d'autres, les consommations populaires se bornent généralement aux objets les plus indispensables et les moins coûteux. Dans les uns et les autres, les impositions indirectes restent la base du budget; mais les premiers peuvent frapper, sans désavantage, les consommations de luxe; les seconds doivent surtout atteindre les consommations nécessaires.

On parle souvent des finances anglaises comme démocratiques, par opposition à celles des pays qui frappent les consommations du peuple. Aucune louange n'est moins justifiée. En 1836, par exemple, l'Angleterre en était à un stade très peu avancé de son développement économique; ses finances reposaient sur les consommations de première nécessité. Les recettes de l'État, en Angleterre, étaient, en 1836, de 52 millions sterling; elles reposaient tellement bien sur les impôts indirects qui touchaient aux objets de première nécessité, qu'on en tirait 71, 8 0/0 de toutes les recettes. Les taxes douanières sur le thé, tout en étant très élevées, donnent maintenant à l'Angleterre beaucoup plus que ne donnent la Russie ses impôts fonciers et personnels. Les droits de douane et l'accise sur les seules boissons spiritueuses (impôt qui ne nuit à personne et qui ne rencontre

être n'y en aura-t-il jamais. D'après cette publication, la consommation moyenne individuelle, dans la période 1891-95, pour quelques objets alimentaires, a été à peu près la suivante :

	Froment et seigle kg.	Café kg.	Thé kg.	Sucre kg.	Tabac kg.	Eau-de-vie litres	Bière litres	Vin litres
Suède	175	34,5	0,31	16,08	10,53	6,67	27,6	0,6
France	254	18,4	0,17	11,51	10.76	8,54	22,8	112,3
Allemagne . .	197	24,1	0,51	9,94	15,40	8,80	109,6	5,7
Grande-Bretagne	167	3,3	24,87	36,75	7,45	5,20	135,0	1,7
Russie	172	0,5	3,09	4.84	5,65	9,40	4,8	3,3
Italie	122	4,2	0,01	3,25	5,54	1,25	0,6	96,5

pas d'obstacles) rapportent à l'Angleterre beaucoup plus que ne procurent à l'Italie tous ses impôts directs; et pourtant, les impôts directs sont très lourds dans ce dernier pays.

Plus augmente la consommation des objets nécessaires, et plus les impôts indirects se détournent d'eux, au grand avantage des finances et surtout de l'économie publique, plus ils abandonnent les consommations nécessaires. La même transformation va s'opérant en France, en Allemagne, en Belgique, et généralement dans les pays qui ont dépassé les stades inférieurs du developpement économique. Le Chancelier de l'Echiquier d'Angleterre, Sir Michaël Hicks Beach raeontait récemment, dans un de ses discours, que Carlton Tuffnell, dans un rapport adressé en 1841 à la Commission de l'impôt sur les pauvres, avait présenté le budget d'une famille d'ouvriers, dont le gain hebdomadaire était de 13 shellings 2 pence. En calculant la substance de ce que cette famille dépensait et les impôts indirects de ce temps-là, seulement pour cinq marchandises (sucre, thé, tabac, savon, poivre), il trouva que la famille payait en un an, pour ces cinq marchandises seulement, 2 livres sterling, 3 shellings et 5 pence, tandis qu'aujourd'hui, pour une égale consommation des marchandises indiquées par Carlton Tuffnell, elle paierait à peine 12 shellings et 5 pence 1/2 (1).

La tendance d'un système financier vraiment moderne, c'est de prendre pour base les impôts indirects sur les consommations de luxe, en exemptant les articles de première nécessité, et d'y joindre, en guise de correction et comme complément utile, de grands impôts personnels et l'impôt sur les successions; mais des finances ainsi réglées ne peuvent appartenir qu'à des pays qui ont atteint un haut degré de développement économique et, par conséquent, une forte consommation d'objets de luxe. La caractéristique des pays pauvres est, au contraire, de frapper les consommations nécessaires, non par esprit d'injustice mais par la

1. *Bulletin S. l. c.*, avril 1901.

faute de la pauvreté. Sans doute, c'est à ces pays, à eux surtout, qu'il importe de réduire les impôts indirects les plus rigoureux pour voir se développer les consommations et, en conséquence, la prospérité; mais, dans les moments de détresse, on ne peut retourner la taxation que contre la consommation d'objets nécessaires. Le même procédé se manifeste dans les finances locales; plus les communes sont pauvres et plus, dès qu'il leur faut recourir aux impôts indirects, elles frappent les objets de première nécessité. Il est donc bien bizarre d'attribuer au mérite de certains États ce qui est l'effet de leur situation.

Si les impôts indirects suivent la consommation, les impôts directs suivent les formes de la production et du revenu, les pays agricoles ne pouvant tirer des recettes élevées d'impôts industriels, et vice versa. Aussi, les divers impôts directs de la France et de l'Angleterre répondent-ils à deux situations différentes, la proportion entre la richesse foncière et la richesse mobilière et industrielle des deux pays étant elle-même fort différente.

Nous avons déjà fait observer que les impôts indirects sont la base des budgets modernes; il n'en pourrait être autrement, si l'on songe à l'importance de ces budgets auxquels il faut des recettes très considérables et grandissantes presque partout (1).

112. Pourtant en Europe, dans les pays riches comme dans les pauvres, dans les premiers surtout, les impôts indirects ont proportionnellement une importance beaucoup plus grande que les impôts directs.

Commençons par l'Angleterre. Quelle est l'importance de

1. BASTIAT, qui regardait avec terreur l'accroissement des dépenses publiques, considérait déjà que la chose était possible par l'effet des impôts indirects : « Partout, dès que l'État veut donner aux citoyens toutes sortes de bienfaits, l'instruction, la religion, la moralité, on est obligé de donner à cet État des taxes indirectes considérables ». *Œuvres complètes*, t. V, p. 468. Il croyait aussi (combien il a mal prophétisé!) que les impôts indirects ne résisteraient pas au suffrage universel.

l'income-tax qui, jusqu'à un certain point, renferme tous les impôts directs? Elle est minime. Elle représente à peine, dans les années normales, de 10 à 15 0/0 des recettes totales; la douane et l'accise donnent à peu près la moitié de ces recettes (1).

En Allemagne, tous les impôts directs et indirects (excepté les taxes, les revenus des services publics, les recettes domaniales), d'après les données les plus récentes, celles qui se rapportent aux années 1900-02, fournissent à l'Empire et aux États particuliers 1.633 millions de mark; mais 1.219 millions de mark représentent les impôts indirects et à peine

1. D'après GIFFEN, *loc. cit.*, les dépenses de l'État, en Angleterre étaient, en 1871, en millions sterling, de 70,4; en 1901, de 130,4. En rapportant ces chiffres à 100, on trouve les variations suivantes :

Recettes de l'État .	1861		1891		1901	
	somme perçue millions sterl.	rapport à 100	somme perçue mil. sterl.	rapport à 100	somme perçue mil. sterl.	rapport à 100
I. *Income-tax* . . .	10,9	15	13,3	15	26,9	21
II. Successions . .	3,5	5	7,4	8	13,0	10
III. Impôt-foncier et sur propriétés bâties	3,1	4	2,6	3	2,5	2
IV. Douanes et impôts intérieurs de consom. *Customs and excises* . . .	42,7	61	44,3	49	59,4	45
V. Timbre (en excluant les successions)	5,0	7	6,0	7	7,8	6
VI. Postes et télégraphes	3,4	5	12,3	14	7,3	13
VII. Recettes diverses	1,8	3	3,6	4	3,5	3
Totaux. . .	70,4	100	89,5	100	130,4	100

1901 a été une année de guerre et l'*income-tax*, on le sait, a été augmenté extraordinairement. D'ordinaire, au contraire, l'*income-tax*, l'impôt foncier et celui sur les propriétés bâties ne représentent ensemble que 15 0/0 des recettes totales.

413 millions les impôts directs (1). Les gros impôts directs de la Prusse, de la Saxe, de la Bavière, si discutés, souvent si admirés, n'ont, en réalité, qu'une productivité très minime. Wagner a montré qu'en Prusse, de 1847 à 1894, l'accroissement des impôts directs a été très médiocre ; mais que très important fut celui des impôts indirects (2). De 1847 à 1894, en divisant les recettes de droit public de la Prusse en quatre catégories : impôts directs, enregistrement et timbre, impôts indirects sur la consommation et petits impôts spéciaux, on trouve que la part proportionnelle de ces impôts, en supposant comme rapport le nombre 100, a été de :

	1847	1870	1885	1894
Impôts directs	30,2	21,5	16,6	18
Enregistrement et timbre .	23,1	29	26,3	23,9
Impôts indirects de consom.	42,3	46	48,6	51,8
Petits impôts	4,4	3,5	8,5	6,3
	100	100	100	100

Si, au lieu de suivre ce système de comparaison, on attribue à chacune des quatre catégories énumérées la valeur 100, pour l'année 1847, les variations arrivées postérieurement peuvent être ainsi représentées :

	1847	1870	1885	1894
Impôts directs.	100	100,3	134,6	161,3
Enregistrement et timbre .	100	175,9	279	280
Impôts indirects de consom.	100	152,5	284,7	331,8
Petits impôts (3)	100	114,2	475,6	387,6

1. ZAHN, *op. cit.*

2. WAGNER, *Finanz*, 3e partie, p. 137.

3. Sous la dénomination de petits impôts, il s'en trouve quelques-uns — abolis maintenant (impôts sur le papier et sur les huiles minérales), — le monopole des allumettes et de la poudre, les taxes qui portent le qualificatif d'assimilées, les impôts sur les huiles végétales et animales, sur la stéarine, etc., etc. qui sont, eux aussi, de véritables impôts indirects.

En France, les véritables impôts directs ne représentent qu'environ un sixième du total des recettes (1), en Russie beaucoup moins. En 1902, les prévisions pour les véritables impôts directs montaient à 130 millions de roubles, sur un budget de 1.800 millions de roubles de recettes ordinaires, c'est-à-dire qu'ils représentaient un peu plus que le treizième (2).

Dans les pays mêmes où la démocratie est l'arbitre du gouvernement et où les dépenses militaires sont plus faibles et, par conséquent, les réformes financières plus faciles, les impôts indirects sont la base des budgets et les impôts directs n'ont qu'assez peu d'importance. Ainsi, à première vue, l'aphorisme de Thiers peut paraître explicable, sinon acceptable, que les impôts indirects vont mieux à la civilisation; justifiable aussi semble l'aphorisme bien connu de Montesquieu, que les impôts indirects sont les plus conformes à un régime de liberté politique (3).

D'après le secrétaire du Trésor des États-Unis, le gouvernement fédéral a eu, de 1791 à 1901, une recette de 33.469.977.531 dollars, qui se répartit de la manière suivante (4) :

Recettes des douanes	8.579.901.258
Revenu intérieur (excises)	6.057.590.231

1. Cf. R. Stourm, dans la *Revue de Paris*, 15 avril 1897.

2. *Rapport du ministre des finances à S. M. l'Empereur, sur le budget de l'Empire pour l'exercice* 1902, Saint-Pétersbourg, 1901, pp. 35 et suivantes.

3. Thiers a écrit, en 1875 : « On mesure presque les nations à la part que l'impôt de consommation a chez elles. Si vous allez de la Turquie à l'Angleterre, vous verrez, pour ainsi dire, l'échelle de la civilisation marquée par ceci : plus on a d'impôts directs et moins on a une place élevée dans les sociétés civilisées; plus on a d'impôts de consommation, plus on a une place élevée dans les sociétés civilisées »; — Montesquieu, *loc. cit.*, a dit : « L'impôt par tête est plus naturel à la servitude; l'impôt sur les marchandises est plus naturel à la liberté »,

4. *Annual Report of the Secretary of the Treasury on the state of the finances for the fiscal year ended*, june 30, 1891, Washington, 1901.

Contributions directes	28.131.990
Public Lands (terrains publics) . .	300.320.075
Autres recettes	999.188.114
Recettes du Trésor (dettes, etc.) . .	17.259.242.394

Le Gouvernement fédéral des États-Unis s'appuie donc *presque exclusivement* sur les impôts indirects.

L'Italie semble être une exception : dans aucun pays, les impôts directs ne sont aussi élevés que chez elle et ne fournissent une part plus large des recettes générales. Dans le budget de prévision de 1902-03, tandis que les recettes ordinaires étaient prévues pour 1.687 millions, les impôts directs en représentaient 484 millions, et ce que nous appelons taxes sur les affaires, véritables impôts sur la circulation, étaient prévus pour 221 millions.

113. Un peu plus ou un peu moins, c'est partout la même chose, et il arrive ceci : pendant que beaucoup de théoriciens ne cessent de témoigner de leur antipathie pour les impôts indirects, ceux-ci continuent à être la base de presque tous les budgets. Ils continuent et ils continueront peut-être longtemps. Nonobstant les affirmations contraires, en aucun pays d'Europe, la propriété et le revenu ne sont aussi durement frappés qu'en Italie, et en aucun les impôt, directs ne représentent une aussi grande part qu'en Italie. Un contemporain de Sully écrivait, nous l'avons vu, qu'entre les piqûres venimeuses, la plus douce est celle de l'aspic, parce qu'en endormant ceux qui en sont atteints, elle les fait passer d'un sommeil à l'autre; et il ajoutait que les impositions indirectes sont celles qu'on supporte le mieux, *parce qu'on les paie sans les payer*. Sully partageait la même opinion et le temps a prouvé qu'ils ne se trompaient ni l'un ni l'autre, ils ne faisaient peut-être qu'exagérer (1).

Beaucoup d'écrivains ont comparé les impôts directs aux

1. D'après un calcul récent (TRUCHY, *Le système des impôts directs d'Etat en France*, dans la *R. d'E. P.* de mars 1901) dans les différents

impôts indirects, en mettant en évidence les avantages réciproques et les désavantages des uns et des autres. Mais la fonction de ces impôts est différente et ils ne se trouvent séparés dans aucun système financier. La principale cause de la prédominance des impôts indirects est dans leur *productivité*. Comme ils se perçoivent par petites sommes, ils sont de beaucoup plus productifs que les directs. Le véritable avantage pratique des impôts indirects est dans ce fait qu'ils sont, on l'a dit, bien plus productifs, parce qu'ils tombent même sur les plus petits revenus. Il arrive que l'impôt entre dans le prix des marchandises, que l'habitude de certains prix se forme, au bout de quelque temps, et que le public ne s'aperçoit, pour ainsi dire, pas de ce qu'il paie. Quand il faut nous décider à payer ne fût-ce qu'une toute petite somme d'impôts directs, nous sentons tout le poids de la contribution. Au contraire, tout ce que nous payons d'impositions indirectes se mêlant intimement au prix des produits passe, sans éveiller les colères qu'exciterait un versement beaucoup moindre à l'impôt direct.

Dans les principaux pays de l'Europe, les plus humbles

pays, *le rapport entre les impôts directs* et le total du budget serait de :

	Recettes totales	Impôts directs	Proportion des impôts directs aux recettes totales (= 100)
	en francs		
Russie 1898 . . .	4.120.621.555	270.036.132	6,15
Angleterre 1900-01	2.922.500.000	531.250.000	18,18
Italie 1899-1900. .	1.714.785.628	482.312.900	28,13
Belgique 1900 . .	452.246.618	56.135.000	12,41
Hollande 1900 . .	303.918.688	71.421.000	23,50
Autriche 1898 . .	1.763.755.691	301.565.355	17,10
Hongrie 1898 . .	1.220.516.108	242.893.000	19,90
Espagne 1900 . .	885.998.215	376.020.790	42,44
France 1900. . .	3.492.044.270	515.721.313	16,79

L'Espagne est donc *le pays d'Europe qui a le plus d'impôts directs* : *entre les grandes nations, l'Italie dépasse ici toutes les autres.* On remarquera que, dans ce tableau, n'est point, naturellement, compris l'impôt des successions.

choses qui paraissent sur la table ou dans l'existence d'une famille pauvre, se paient plus cher, par l'effet des impôts indirects : le pain, la viande, le sucre, le pétrole, le coton, la laine, les remèdes, etc. Mais en Italie même, où l'augmentation est grande pour cette raison, personne, à moins d'en être instruit par ses études ou par sa fonction, ne songe que, sans ces impôts, le pétrole se paierait pour le moins trois fois meilleur marché, le sel quelques centimes, la viande beaucoup moins que maintenant.

Mais justement à cause de ce fait, les impôts indirects ne sont pas proportionnels à la fortune ou au revenu. Ce manque de *proportionnalité* est un très grave défaut. Pour être productifs, il faut que les impôts indirects, dans une phase moins avancée du développement économique, atteignent les consommations de première nécessité ; dans une phase plus avancée, ils peuvent frapper les consommations non nécessaires, mais toujours à large consommation. Or, la consommation n'est proportionnelle ni au revenu, ni au patrimoine. Une famille pauvre de dix personnes consomme beaucoup plus de sel qu'une famille riche de deux ; si l'on parle de consommations non nécessaires, la même chose arrive. Dans un pays froid, deux personnes pauvres consomment souvent plus de bière que deux personnes riches (1).

Le plus grand tort des impôts indirects, c'est de ne pas être toujours proportionnels à la fortune ou au revenu ; parfois même, ils frappent beaucoup plus les pauvres que les riches. Cela se produit surtout pour ces impôts qui atteignent, sous forme d'octrois, d'impôts sur la fabrication ou de monopole, les objets de consommation de première nécessité, comme le sel, le blé, le coton, etc. : ils tombent presque

1. Tout en défendant les impôts indirects, J.-B. SAY observait, dès son époque, qu'ils ne sont pas proportionnés à la fortune des contribuables : « Une famille indigente a besoin de la même quantité de sel qu'une famille dont le revenu peut être dix mille fois plus considérable ». *Cours*, 8e part., ch. v.

toujours beaucoup plus sur les pauvres que sur les riches. Le sel dont un homme a besoin ne varie pas d'après le revenu ; bien plus, ce sont presque toujours les pauvres qui en ont le plus grand besoin, à cause de leur alimentation tout particulièrement végétale. Il s'ensuit que l'on ne paie pas en proportion du revenu, ni non plus de la fortune. Pour que les impôts indirects deviennent productifs, ils doivent frapper la consommation de première nécessité ou d'usage courant; donc frapper très souvent au rebours de la richesse. C'est la raison, et non la seule, pour laquelle beaucoup d'hommes d'État, voyant que les budgets modernes reposent presque entièrement ou du moins en très grande partie sur les impôts indirects, veulent comme correctif un impôt général progressif sur le revenu. Quand on ne les limite pas avec prudence, les impôts indirects peuvent avoir pour effet de *réduire* d'abord la *consommation*, puis la production. C'est une observation qu'on a répétée des centaines de fois; mais il est clair qu'il s'agit là d'une observation de valeur restreinte, puisque la même chose arrive pour les impôts directs, lorsqu'on les applique avec trop de rigueur. Accroître artificiellement, par des impôts indirects, le prix des denrées n'est pas beaucoup plus nuisible à la production que de mettre, sur l'industrie, des impôts assez lourds pour stériliser l'activité industrielle. Il est vrai que les impôts indirects se dissimulent et sont plus insidieux ; mais il est vrai aussi que les exemples ne manquent pas d'impôts directs très lourds et très pénibles.

La facilité de perception, qui détermine les *frais* de recouvrement, semble beaucoup plus grande pour les impôts directs que pour les indirects. En outre, un très grand nombre d'économistes insistent sur ce fait, pour combattre les impôts indirects. En voici, dit-on, un exemple évident. L'État, pour exiger les taxes douanières, doit dépenser beaucoup plus que pour exiger les impôts directs : il lui faut entretenir une véritable armée de douaniers, une armée plus nombreuse peut-être que plusieurs

des armées qui ont pris part aux grandes batailles historiques de l'antique Grèce. Surtout dans des pays qui possèdent des frontières très étendues, d'immenses territoires, les impôts indirects coûtent, en frais de perception, des sommes énormes. Mais ces affirmations ne sont pas exactes ; et même, dans certains pays, le recouvrement des impôts directs coûte plus cher que celui des indirects. Il n'existe pas de douaniers seulement là où les impôts indirects sont rigoureux, mais là encore où ils sont très doux : en Angleterre comme en Russie, en Allemagne plus qu'en Italie. Si l'on retranche les frais d'administration des monopoles, qui ont un vrai caractère industriel, on trouve qu'en général le recouvrement des impôts indirects ne coûte pas beaucoup plus que celui des impôts directs, parfois il coûte moins, comme il arrive souvent en Italie. Le timbre, par exemple, exige très peu de frais de recouvrement et on le perçoit plus facilement que n'importe quel impôt direct. On a cru longtemps que les impôts indirects offraient une grande *instabilité*, les directs une grande *stabilité*. C'est une observation qui revient souvent chez les physiocrates et qu'on a invoquée bien des fois depuis. Il est impossible, disait Mercier de la Rivière, qu'on puisse pourvoir à des dépenses certaines et journalières par des impôts dont le recouvrement est incertain (1). Mais ces affirmations n'étaient possibles que quand la loi des grands nombres était inconnue et les progrès de la statistique médiocres, quand on ne savait pas que les branches de consommation des grandes collectivités offrent une régularité qui n'est pas inférieure à celle des revenus.

Lorsque les impôts indirects ne tombent pas sur les consommations de première nécessité, ils sont meilleurs, plus

1. Mercier considérait les produits des impôts indirects comme une récolte *accidentelle* et *incertaine*. La même préoccupation, dénuée de toute base, se trouve chez Léon Faucher, *Études sur l'Angleterre*, t. I, p. 130.

souples que les directs, en tant qu'ils se proportionnent plus facilement à l'état des contribuables. Le produit des impôts indirects est toujours proportionné à la consommation des contribuables : dans bien des cas, on peut s'abstenir de consommer, on peut renoncer au superflu : ainsi, tout impôt indirect porte en soi comme un manomètre qui indique le degré de pression et indique toujours s'il a, oui ou non, dépassé ses limites. Un impôt direct, même doux, peut, dans des circonstances difficiles, arracher le pain de la bouche à un contribuable, être trop dur, même si le taux n'en est pas très élevé. Considérés dans leur complexité, les impôts indirects suivent de plus près les variations de la richesse dans chaque pays.

Le développement des impôts indirects, on l'a répété bien des fois, augmente les *fraudes* : la contrebande serait une conséquence des taxes douanières; les monopoles d'État seraient un aiguillon pour la fraude. C'est une objection sans valeur. La fraude en matière d'impôts devient plus rémunératrice à mesure que le taux de ceux-ci est plus élevé ; mais ce n'est pas l'existence d'impôts directs ou indirects qui la produit.

Où les impôts directs sont rigoureux, les citoyens cachent leurs richesses et ne révèlent que des revenus bien inférieurs à ceux qu'ils possèdent : ce n'est pas un acte très différent de l'introduction en contrebande de marchandises frappées d'impôts trop pesants.

Tout en reconnaissant les désavantages des impôts indirects et leur influence sur les processus de répartition à l'intérieur, leur grande productivité, qui répond bien à la tendance si générale des États modernes à augmenter les dépenses publiques, les rend et les rendra toujours nécessaires.

L'action des financiers éclairés et des hommes politiques les plus honnêtes doit s'exercer dans le sens de la découverte d'un correctif qui, en exemptant ou en frappant légèrement les consommations les plus indispensables, ne frappe

NOTE

RECETTES DE LA GRANDE-BRETAGNE DEPUIS 1841 (en livres sterling).

ANNÉE financière	DOUANES	*Excises.*	IMPÔTS de succession	TIMBRE	*Lawd tax.*	a. *Window tax.* b. *Inhabited house duty.*	TAXES sur la propriété et sur le revenu	POSTES (net)	TERRES de la couronne (net)	ACTIONS du Canal de Suez	TOTAUX
5 janvier 1841. . .	25 355.000	16.433.000	2.098.000	5.179.000	1.181.000	a 1.104.000	—	—	167.000	—	49.817.000
5 — 1851. . .	21.981.000	17.103.000	2 248.000	4.479.000	1.159 000	a 1.708.000	5.383.000	74.000	160.000	—	54.295.000
31 mars 1861 . . .	23 259.000	20.581.000	3.450.000	4.738.000	1.144.000	b 822.000	10.924.000	434.000	290.000	—	65.642.000
— — 1871 . . .	20.134.000	23.263.000	4.805.000	3.613.000	1.091.000	b 1.129 000	6.350.000	1.476.000	385.000	—	62.246.000
— — 1881 . . .	19.184.000	25 300 000	6.657.000	4.421 000	1.050.000	b 1.690.000	10.650 000	3.239.000	390.000	—	72.581.000
— — 1891 . . .											
Payées à l'Echiquier *Local*. . . .	19.480.000	24.788 000	7.443.000	6.017.000	1.030.000	b 1.570.000	13.250.000	3.649.090	430.000	—	77 657.000
Payées à l'Echiquier *Taxation act.* .	190.000	4.380.000	2.404.000	—	—	—	—	—	—	—	6 974.000
31 mars 1891 . . .	19.670.000	29.168 000	9.847.000	6.017.000	1.030.000	b 1.570.000	13.250.000	3.649.000			84.637.000
— — 1901 . . .											
Payées à l'Echiquier *Local*. . . .	26 262 000	33.100.000	12.980.000	7.825.000	755.000	b 1.720 000	26.920.000	3.897.000	430.000	815.000	114.774.000
Payées à l'Echiquier *Taxation act.* .	227.000	5.297.000	4.215.000	—	—	—	—	—	—	—	9.739.000
	26.489.000	38.397 000	17.195.000	7.825.000	755.000	1.720.000	26 920.000	3.897.000	500.000	815.000	124.513.000

pas les petits revenus d'impôts directs et adopte un régime progressif pour les impôts sur le revenu (1).

VII

Les impôts directs réels et personnels.

114. Nous avons déjà montré quelle différence il y a entre les impôts réels et les impôts personnels. Les premiers frappent les biens et leurs revenus, sans tenir autrement compte de la personne que comme sujet de contribution; les impôts personnels se rapportent, en général, à la personne et tendent à frapper les citoyens, en tenant compte de tous les rapports qui s'établissent entre le contribuable et les autres individus, en ce qui touche le patrimoine. Tout cela deviendra encore plus évident à l'aide d'un exemple. L'impôt foncier sur la terre, qui frappe le revenu net des propriétaires du sol, est généralement un impôt direct réel. Que signifie tout cela? D'abord, qu'il frappe le propriétaire d'un terrain indépendamment de sa personne; en un mot, il frappe la source du revenu. Le propriétaire peut être indigène ou étranger, riche ou pauvre, endetté ou non, il paiera toujours de la même manière. Ainsi, qu'un propriétaire foncier soit seul, ou qu'il ait dix enfants, qu'il ait des dettes, qu'il ait sur le fonds même des dettes hypothécaires, quelle que puisse être sa situation, il paie de même. L'impôt frappe le revenu ou le patrimoine. Deux

1. Outre les œuvres citées, cf. sur les impôts directs et indirects, Franz Holzer, *Historische Darstellung der Indirekten Steuern*, Vienne, 1888; — Mill, *Principles*, p. 495 et suiv.; — Stein, *Lehrbuch der Finanz wissenschaft*, 4e éd., pp. 450 et suiv.: — Ricca, *Finanz*, Livre II titre II, ch. v; — Cauwès, *op. cit.*, vol. IV, § 1243 et suiv.

conséquences dérivent de là : les impôts réels donnent lieu, avant tout, à une véritable obligation réelle ; de plus, ils sont toujours partiels, c'est-à-dire qu'ils considèrent isolément les sources de revenu qu'ils atteignent (terrains, constructions, valeurs mobilières, etc.). Les impôts personnels suivent une règle toute différente. Ceux-ci ne sont point partiels, ils sont généralement globaux ; autrement dit, ils réunissent les éléments du patrimoine et les transforment en valeurs ; le patrimoine, ici, est considéré comme un seul tout. Supposons l'existence d'un impôt général de 5 0/0 sur le revenu. Quelle que soit l'origine du revenu (et, bien entendu, on peut considérer chaque revenu différemment, le distinguer, en un mot), la personne, qui le touche paiera l'impôt ; mais, nous aurons d'abord une obligation personnelle ; c'est pourquoi l'impôt s'appliquera aux personnes qui font partie de l'État, et non pas directement à leurs biens. L'impôt peut donc, il doit même tenir compte de la condition du contribuable : avec dettes ou sans dettes, frappé déjà ou non d'autres impôts personnels, etc.

Dans ces derniers temps, un assez grand nombre de financiers ont grandement exagéré les avantages des impôts directs personnels ; les réformes, survenues dans quelques États, n'ont pas peu contribué à cette exagération. Au point de vue fiscal, nul doute que les impôts réels ne présentent de très remarquables avantages. Puisque l'impôt frappe l'objet, celui-ci ne peut y échapper : terres, maisons, valeurs mobilières échappent difficilement à l'impôt réel. Les impôts réels atteignant nécessairement, non pas les rapports individuels, mais les biens, exonèrent nécessairement, du moins en grande partie, les classes qui ne possèdent pas de capitaux ; de plus, ils ont l'avantage de frapper le produit net qui ne concerne, dans la répartition, que celui qui a fourni le capital. Donc, au point de vue fiscal, ils ont un avantage considérable ; en frappant le revenu à la source même d'où il coule, ils sont très faciles à recouvrer. Mais ils ont aussi

un grand inconvénient; ils ne tiennent pas compte de la capacité contributive des citoyens qu'ils atteignent. On trouve en eux, bien certainement, une distinction dans les revenus; en effet, il peut y avoir des cotes plus hautes pour les revenus du capital que pour les revenus industriels; mais ils ne peuvent tenir compte de la situation familiale et personnelle du contribuable. Or, puisque les impôts réels donnent lieu à un assez grand nombre d'inégalités injustes, tout en présentant d'assez grands avantages, on ne peut que les parfaire, disons les redresser, en leur joignant, en leur superposant d'autres impôts qui les complètent ou les corrigent.

Les impôts directs personnels se prêtent à l'arbitraire bien plus que les réels; ils ne peuvent, en effet, avoir pour bases que les déclarations, contrôlées, si l'on veut, des contribuables. Ils ont en outre le défaut, en regardant au total du revenu, de ne point prendre suffisamment en considération les divers modes de revenus (1). Mais ils ont cette grande qualité de considérer, d'évaluer la situation personnelle et familiale des contribuables. Quand il s'agit d'impôts personnels sur le patrimoine, on peut prendre en considération la nature variée des éléments qui les constituent; non la productivité ou l'improductivité des parties isolées les unes des autres, dont le patrimoine se compose. Quand il est question d'impôts généraux sur le revenu, alors on peut difficilement distinguer entre les revenus fonciers et ceux qui ne le sont pas. Et c'est pourquoi, dans certains pays, pour avoir un impôt personnel conforme aux exigences de la justice, on tient compte du revenu et du patrimoine, et on introduit ensemble le principe de la progression, le critérium de la famile et l'exemption des petits revenus.

1. Aux États-Unis, dans certains États de la confédération, le *general property tax* se réduit souvent à une plaisanterie. Ainsi au Kansas, par exemple. Cf. F. W. Blakmar, *Méthodes de taxation au Kansas*, dans la *Revue du Droit public*, mars-avril 1902.

Les impôts réels nous offrent un phénomène digne d'observation, relativement à ceux qui en sont frappés. Nous avons dit que ces impôts atteignent certaines sources de revenus, indépendamment de ceux qui les possèdent. L'impôt est donc une obligation réelle. Supposons que, dans un pays où n'existe pas d'impôt sur le revenu foncier, on introduise une imposition réelle qui consiste en une proportion fixe, par exemple 10 0/0. Si un propriétaire possède un fonds qui vaut 10.000 francs, le revenu en est réellement réduit à 9.000 francs, si bien que, s'il veut vendre sa terre, celui qui l'achète sait à l'avance qu'elle rapporte non pas 10.000 francs, mais seulement 9.000; il ne la payera donc que ce prix. Donc, à partir de la date où il est introduit ou augmenté, l'impôt ne tombe que sur le propriétaire. Celui qui achète ensuite trouve que la valeur vénale de la terre est moindre que jadis, puisqu'elle rapporte moins cher et il l'achète moins cher. De même, si les titres de rente publique, d'abord exemptés d'impôt, viennent à être frappés de 10 0/0, ils baissent proportionnellement, et le possesseur qui veut les vendre, voit diminuer d'autant son bien. Il est donc évident qu'en matière d'impôt réel, soit qu'on applique un impôt nouveau ou qu'on relève un ancien impôt, *en le limitant à certains revenus*, on n'atteint que ceux qui les possèdent à la date où l'impôt est appliqué ou augmenté. Les propriétaires qui succèdent aux premiers acquièrent les biens à un prix moins élevé; ce n'est donc pas eux que frappe l'impôt. Il s'ensuit une autre conséquence : toute réduction partielle d'un impôt réel est à l'avantage de ceux-là seulement qui en sont propriétaires à ce moment. Abolir un impôt de 10 0/0 ou le réduire à 5 0/0 équivaut à augmenter la valeur du fonds de 10 ou de 5 0/0, au bénéfice du propriétaire de ce fonds. Ses propriétaires futurs devant, en effet, acquérir la terre à bien plus haut prix, n'éprouvent, du moins pour un certain temps, aucun avantage à la réduction de cet impôt.

Ce caractère particulier des impôts réels a déjà été re-

marqué par bon nombre d'écrivains. Ricardo surtout l'avait déjà nettement indiqué. Il est évident, d'après tout ce que nous avons dit jusqu'ici, que si l'on applique un impôt réel à une ou plusieurs catégories de biens, on enlève à leurs propriétaires un capital égal au montant de l'impôt capitalisé. Inversement, ceux qui leur succèdent, acquérant ces biens moins cher, ne paient réellement pas l'impôt. Pareillement, toute réduction partielle de l'impôt réel tourne à l'avantage de ceux qui possèdent au moment où l'impôt se trouve diminué (1). Ce caractère des impôts réels, reconnu par Verri et Ricardo à la suite de nombreux auteurs, est donc vrai, s'il s'agit d'impôts partiels.

Mais supposons un autre cas : il ne s'agit plus d'un impôt partiel, mais d'un impôt réel uniforme (en tenant compte des différences ou distinctions justes) pour tous les revenus. Ici tombent les considérations que nous avons énoncées ci-dessus, puisque l'amortissement de l'impôt (c'est-à-dire la diminution du prix qui provient de l'effet de transmission de l'impôt) n'opère que quand l'on frappe certains revenus. Il est évident que, si les impositions pèsent par trop sur la terre, on peut acheter des maisons ou des valeurs mobilières; mais ni les unes ni les autres, si elles sont pareillement surchargées, ne présentent plus aucun avantage spécial. Si donc les impôts réels frappent tous les revenus et qu'il ne survienne pas d'augmentations partielles mais générales, (en prenant, naturellement, en considération la nature diverse des revenus), l'amortissement ne se produit pas, parce que l'augmentation, étant générale, n'a aucune influence sur les prix d'acquisition des biens (2).

1. Cf. Ricardo, *Principles*, ch. x; *Taxes on Rent*; — Pierson, *loc. cit.*; — Held, *Die Einkommensteuer*, Bonn, 1872; — Destutt de Tracy, *Traité d'économie politique*, ch. xii; — Walras, *Éléments d'économie politique pure*, 2e éd., Lausanne, 1889, pp. 512 et suivantes.

2. Pierson, *loc. cit.*, distingue parmi les impôts réels : 1° ceux qui sont prélevés en vertu d'un droit historique de l'État, comme l'impôt sur les terrains; 2° ceux qui frappent des revenus provenant d'entre-

Dès lors, sont nuisibles et inadmissibles en même temps, les idées tant de fois proclamées, d'après lesquelles on ne peut convenablement établir de nouveaux impôts réels, ni augmenter les anciens. L'essentiel, c'est qu'il ne survienne pas de mutations partielles non justifiées ; autrement, elles peuvent produire l'effet d'une véritable réduction de valeur au détriment des propriétaires de biens immobiliers ou de titres, partiellement soumis à l'impôt.

Les impôts réels ont, en outre, une fonction bien claire : faire contribuer les propriétaires de biens immobiliers à des travaux publics, qui sont en grande partie à leur avantage. Dans les finances locales, les impôts réels ont pour but prédominant et même essentiel, de faire contribuer aux dépenses locales les personnes qui habitent dans des lieux différents de ceux où se trouvent leurs biens.

L'État exerce son action sur tout le territoire national et les résultats en sont généraux. Il est naturel que tout le monde contribue à ses dépenses indépendamment du domicile de chacun. La commune, au contraire, représente l'union d'un certain nombre de familles, en vue d'un but économique. Dans la même commune, les dépenses profitent très inégalement à qui possède et à qui ne possède pas. Ce principe est tellement vrai que, dans des pays comme l'Italie et la France, où l'État met de gros impôts directs réels, une source fort importante de recettes pour les communes, ce sont les centimes additionnels sur les impôts réels de l'État. De même, en Angleterre, les recettes des localités se composent, non seulement dans une mesure prédominante, mais presque exclusivement, des impôts directs. Aussi, pendant que les finances de l'État reposent chaque jour davantage sur les impôts indirects complétés par des impôts personnels sur le revenu et par des impôts de succession, les

prises privilégiées et qui, par leur nature, excluent la concurrence ; 3° ceux enfin, prélevés en vertu du principe même qui justifie le prélèvement des taxes.

impôts directs réels ont-ils une importance croissante dans les finances locales.

115. On perçoit toujours les impôts personnels par la méthode de *quotité* et les impôts réels quelquefois par celle de *répartition*. En quoi diffèrent ces deux méthodes?

La méthode de *quotité* est toute simple : c'est la détermination d'un tarif ou cote qui sert à appliquer l'impôt. Si, par exemple, les revenus du capital sont frappés à 7 0/0 et qu'ils soient de 1 milliard, l'impôt rendra 70 millions; s'ils sont de 2 milliards, il en rendra 140. Si la richesse imposable grandit, le revenu de l'impôt augmente, si elle diminue il y a, dans le rendement de l'impôt, une diminution correspondante. La méthode des *contingents* ou de *répartition* consiste dans la détermination de la somme à recouvrer, qui est ensuite répartie entre les contribuables. Sont impôts de contingent ou de répartition ceux pour lesquels l'État établit le montant intégral de l'impôt et le répartit ensuite sur la masse des individus ou des revenus frappés. Ainsi, en Italie, pour l'impôt de l'État sur les terres, l'État fixe d'abord la somme à exiger et la répartit ensuite par contingents provinciaux. Ce n'est qu'en dernier lieu que se fait la répartition entre chacun des contribuables, sans d'abord établir les parts, sinon sur le dernier contingent.

Si, une fois admis le système des contingents, on suppose que les revenus des propriétaires fonciers sont de 1 milliard, l'impôt, fixé à 70 millions, frappe donc en proportion de 7 0/0. Si la richesse foncière vient à doubler et que le revenu des propriétaires monte à 2 milliards, les propriétaires paient toujours 70 millions, ce qui donne pour chacun 3,50 0/0. Mais si, par suite de crises ou autres causes, ce revenu s'abaisse de moitié, c'est-à-dire à 500 millions, l'impôt pèse, en réalité, proportionnellement à 14 0/0.

Ce sont là les différences entre les deux méthodes d'imposition. Mais il arrive, en réalité, que lorsqu'on emploie la méthode des contingents, on connaît, tout d'abord, au moyen des statistiques et du cadastre, le montant effectif

des revenus à atteindre. Toutefois, il arrive fréquemment que ces documents manquent de précision. Il est clair que le système des contingents ne suit pas de près le mouvement des fortunes. Il y a augmentation ou diminution ; l'industrie frappée est en progrès ou en recul ; le contingent reste immuable. Si le système de quotité n'assure pas un produit stable, il suit de près les mouvements de la fortune. Si celle-ci augmente et que l'impôt rapporte davantage, nul n'a le droit de se plaindre, les cotes demeureront invariables. Inversement, toute augmentation de l'impôt de contingent, par le fait qu'elle risque d'être injuste, est toujours beaucoup plus difficile. Si l'on préfère parfois la méthode des contingents, dans la pratique financière, c'est qu'elle offre, en outre de plusieurs autres, deux avantages : l'un fiscal, l'autre économique. L'avantage fiscal est évident : l'impôt est vraiment sûr et ne donne lieu ni à des moindres, ni à de plus fortes recettes. De plus, l'administration procède d'ordinaire plus expéditivement et aussi plus facilement, dans les applications de l'impôt. Le fisc trouve, pour ainsi dire, l'aide des contribuables, qui ne désirent pas que d'autres échappent à l'impôt, parce que celui-ci n'en deviendrait pour eux que plus lourd.

La raison économique pour qu'on le préfère touche à la nature des impôts réels. Ceux qui les paient ne craignent rien plus qu'une augmentation imprévue des impôts qui pèsent sur eux. Aussi, entre tous les impôts réels, aggraver seulement l'impôt du sol revient à mettre ceux qui, à ce moment, possèdent des terres, dans des conditions défavorables. Un autre motif de préférence, c'est l'imperfection des méthodes propres à asseoir l'impôt. Lorsqu'on ne peut établir exactement le revenu d'un fonds de terre et qu'on ne peut lui appliquer le système de la quotité, on lui applique le système de répartition, en se basant sur des critériums incertains. Ce système correspond à un stade primitif de la technique financière.

C'est pour cela que, bien que ne suivant pas le revenu

dans ses variations, les impôts réels, qui semblent irrationnels à un certain point de vue, s'appliquent assez souvent à l'aide de la méthode des contingents, surtout lorsqu'il s'agit d'atteindre le revenu foncier (1).

VIII

La progression et la proportionnalité des impôts.

116. Voici un thème qui a passionné beaucoup d'auteurs, qui même a été cause de discussions et d'agitations violentes. Encore actuellement, les savants ne sont pas d'accord sur ce point; peut-être même l'accord entre eux est-il encore éloigné. Mais chacune de ces questions si graves *solvitur ambulando*, disaient les stoïciens : l'observation et l'expérience se chargeront de les résoudre. De quelle manière doivent être répartis les impôts et d'après quelle règle de répartition? Bien que les discussions entre les partisans du système progressif et ceux du système proportionnel ne soient pas assoupies, loin de là, on considère aujourd'hui cette question avec beaucoup plus de sérénité qu'on n'avait l'habitude de le faire au moment où le principe de progression, aujourd'hui appliqué dans quelques législations financières des pays les plus conservateurs, éveillait les plus grandes préoccupations. L'impôt est *pro-*

1. En dehors de l'impôt foncier sur les terres, tous les impôts s'appliquent, en Italie, suivant le système de quotité, qui répond mieux, non seulement aux exigences des finances, mais aux principes de l'équité.

portionnel quand le rapport entre la cote et la richesse frappée est invariable. Si, par exemple, celui qui a 100 paie 1, celui qui a 200 paiera 2, celui qui a 300 paiera 3, etc. En d'autres termes, l'impôt est un pourcentage : les cotes individuelles augmentent avec le capital ou le revenu. Un impôt de 10 0/0 sur tous les revenus personnels, quelle que soit leur importance et leur nature, est un impôt proportionnel. L'impôt est *progressif* quand le rapport entre la cote et la richesse frappée varie selon l'accroissement de la richesse imposable. Par exemple si celui qui a 100 paie 1, celui qui a 200 ne paiera pas 2, mais 2 et quelque chose de plus; celui qui a 300 ne paiera pas 3, mais 4, par exemple. Dans ce cas, par conséquent, le taux de l'impôt n'est pas fixe; il est variable et augmente à mesure qu'augmentent les revenus ou les capitaux et selon que l'impôt frappe les uns ou les autres. — Il existe une autre méthode, un peu bâtarde, celle-là : la dégression. Un impôt est *dégressif*, lorsqu'à partir d'un certain chiffre il est proportionnel, et qu'en dessous de ce chiffre les cotes varient en sens dégressif. Ainsi, un impôt sur le revenu est dégressif s'il frappe au-dessus de 10.000 francs, en proportion de 5 0/0, et, vice versa, s'il frappe les revenus de 8 à 10.000 francs, en proportion de 4,50; ceux de 6 à 8.000 francs proportionnellement à 4; de 4 à 6.000 francs, à 3,50; de 2 à 4.000 francs, à 3, etc.

Il est évident que la méthode de progression ne peut concerner que les impôts directs ainsi que les impôts indirects qui atteignent les transmissions de la richesse à titre gratuit (successions, donations) et parfois les transmissions de la richesse à titre onéreux (timbre, enregistrement, etc.). Les impôts sur la consommation ne se prêtent pas à la progression, et personne ne soutient qu'ils puissent s'appliquer de cette manière; toutefois, il est bien entendu que le législateur agit, jusqu'à un certain point, comme s'il appliquait le système de progression, quand il exempte les consommations de première nécessité et qu'il atteint, par des

taxes plus élevées, les consommations de luxe (1). Il est évident aussi que, parmi les impôts directs, les personnels seuls se prêtent à la progression. De leur nature, les impôts réels ne peuvent être progressifs, sans produire de graves inconvénients et même sans créer de profondes injustices. Au contraire, quand les impôts directs personnels ont le caractère d'impôts généraux sur tout le revenu ou sur tous les biens, et peuvent se superposer aux impôts directs réels et aux impôts indirects, de façon à les corriger et à les compléter, ils sont plus propres à la progression. Le plus grand tort est de parler, en général, de progression ou de proportion pour tous les impôts directs, ce qui engendre une équivoque et réveille des inquiétudes bien justifiées, même dans les esprits les plus calmes. Autrefois, on croyait réellement à la possibilité d'appliquer à tous les impôts directs des méthodes progressives, sans distinguer entre les réels et les personnels; les préoccupations étaient alors pleinement justifiées. Mais maintenant, pas un écrivain avisé n'oserait plus poser la question en des termes aussi absurdes et aussi dan-

1. La bibliographie est très considérable sur ce sujet et forme de véritables volumes. La question de la proportionnalité et de la progression, en ce qui touche l'impôt, a été de toutes la plus agitée. On a écrit, à ce propos, des milliers d'ouvrages : beaucoup sont utiles, d'autres, trop souvent, se battent contre des moulins à vent. On trouve une vaste bibliographie dans Masè Dari, *L'impôt progressif*, Turin, 1897. Parmi les publications fondamentales, nous noterons : S. Mill, *Principles of political economy*, liv. V, ch. II (où la question est abondamment traitée); — Seligman, *The theory of progressive Taxation*, Baltimore, 1894 ; — Ricca Salerno, *Dell'imposta progressiva secondo alcune recenti dottrine tedesche*, dans *G. d. E.*, 1878 et *L'imposta progressiva e le riforme tributarie di alcuni stati europei*, dans *B. I. S.*, Rome, 1894 et *Le ultime riforme tributarie in Prussia* (extrait); — Schaeffle, *Grundsaetze der Steuerpolitik* ; — Thiers, *De la propriété*, ch. III ; — L. Say, *La solution démocratique de la question des impôts*, Paris, 1886 ; — R. Meyer, *Principien der gerechten Besteuerung*, Berlin, 1884 ; — Sax, *Die Progressivesteuer* (extrait), Vienne, 1887 ; — Denis, *L'Impôt*, pp. 88 et suiv. ; — Wagner, *Finanz*, tome II, § 377 et 397 ; — G. Cavaignac, *Pour l'impôt progressif*, Paris, 1895 ; — F. Neumann, *Die progressive Einkommensteuer*, etc., Leipzig, 1874 ; — Scheel, dans *Zeit.*, 1875 ; — Lehr, dans *J. N.*, 1877 ; — J. Neumann, dans *J. N.*, 1889, etc.

gereux. Inutile d'ajouter qu'il s'agit d'une progression répartie de telle sorte qu'elle frappe plus que proportionnellement les revenus les plus considérables, et non pas d'une progression qui suivrait le procédé inverse, comme la chose arrivait jadis plus qu'on ne pense. En mars 1356, les États-généraux de France mirent sur les revenus un impôt typique, modèle de progression à rebours : les plus faibles devaient payer 10 0/0, les petits et les moyens de 4 à 5, et les gros, seulement 2 0/0. Mais, même en ce dernier cas, les ecclésiastiques étaient exempts de l'impôt et les nobles ne payaient que jusqu'à 1.000 livres de revenus (1).

117. La proportionnalité est la méthode suivie généralement jusqu'ici, bien que, même dans l'antiquité la plus reculée, il ne manque pas d'exemples d'impôts progressifs. Encore aujourd'hui, la législation financière des principaux États s'appuie généralement sur la proportion. Pourquoi néanmoins, au contraire de ce qui s'est fait, de ce qui se fait, pourquoi beaucoup d'écrivains, — et peut-être la plupart, — tendent-ils à la progression? On lui prêtait, autrefois, un caractère presque révolutionnaire ou socialiste; de nos jours, cette exagération ne peut plus se répéter sans ridicule. La progression est une méthode jugée ou appliquée en dehors de ces préoccupations; ceux-là ne sont pas en petit nombre, qui partent de la présupposition que la science financière ne peut agir dans le sens d'une transformation des formes sociales présentes et pas davantage en vue d'y opérer de profondes modifications. Ceux-là n'hésitent pas à admettre que la forme progressive est celle qui s'adapte le mieux à notre état actuel.

Il est douteux qu'Adam Smith se soit prononcé pour la progression ou pour la proportion. Dans un passage de son grand ouvrage, il a écrit ceci : « Il n'est pas déraisonnable que les riches contribuent aux dépenses de l'État, non seu-

1. LEVASSEUR, *Histoire des classes ouvrières*, 2e éd., Paris, 1900, vol. I, p. 505.

lement en proportion de leur revenu, mais au-delà même de cette proportion ». Ces paroles montrent réellement chez lui une plus grande tendance vers le système progressif que vers le proportionnel. Parmi les philosophes et les économistes les plus favorables à la progression, on énumère Rousseau, Saint-Pierre, Condorcet, Fonteyrand, J.-B. Say, Rossi, Garnier, Wagner, Walker, Schäffle, Neumann, Mamiani et grand nombre de théoriciens allemands, hollandais et italiens. Bien plus, on peut dire que le plus grand nombre d'entre eux est favorable à la progression. Mais très grande, au contraire, a été l'aversion de beaucoup d'auteurs pour toute forme de progression. S. Mill, si tempéré d'ordinaire, parlait de *larcin graduel*; Wolowski, *de principe destructif et funeste*, Proudhon, de *joujou démocratique*, etc. Et nous ne dirons rien de Thiers, politique célèbre, mais fort médiocre économiste, qui affirmait que la progression était d'un *arbitraire rebutant* et qu'elle constituait un *attentat à la propriété*. A l'heure qu'il est, personne ne parle plus de cette manière, et la question, en pénétrant dans la pratique, a perdu son ancienne âpreté. Aucun théoricien sérieux ne prend en considération les arguments de Thiers. Cet écrivain avait, sur le sujet finances, des idées si confuses qu'il croyait que l'impôt avait *pour tendance essentielle et utile de se diversifier à l'infini*, et qu'il fondait tout son système sur une construction banale de *diffusion de l'impôt*, qui suffisait pour tout expliquer. Nous avons cité ces témoignages, contraires ou favorables, non pas que les auteurs, en semblable matière, puissent avoir une grande importance, la science ayant un caractère impersonnel et les vérités scientifiques étant toujours ce qu'elles sont, qui que ce soit qui les soutienne; mais simplement, pour montrer que l'accord ne peut sans doute pas se faire sur ces questions qui intéressent de si près notre vie pratique.

On peut admettre sans peine que l'impôt proportionnel a été jusqu'ici la règle. Pourquoi vouloir le changer? Les raisons en sont multiples : quelques-uns le voudraient, parce

qu'ils sont convaincus que la raison seule peut atténuer les heurts les plus rudes en ce qui concerne l'inégalité des fortunes. Leurs arguments sont sérieux, mais non décisifs. D'autres le voudraient, parce qu'ils soutiennent, et non à tort, que les revenus inférieurs sont frappés plus fortement que les autres par les impôts indirects : la progression, dans ce cas, serait une correction, ou une compensation, si l'on aime mieux. D'autres examinent la question à fond comme on peut le demander et comme on doit le prétendre en semblable matière, et ceux-là ne bornent pas leur défense aux faits extérieurs. N'est-il pas vrai, disent-ils, que la richesse est de telle nature qu'à mesure que nous en disposons plus largement, elle est pour nous d'une utilité finale moins considérable ? N'est-il pas vrai que, ni la capacité contributive, ni l'égalité de sacrifice ne sont respectées, quand on prétend que les riches et les pauvres paient sur le même pied? Ces questions ne manquent pas de gravité, et il n'est pas facile d'y répondre négativement.

118. Mais beaucoup d'auteurs opposent à toute discussion sur ce sujet une sorte de *fin de non recevoir*, qui, à son tour, ne manque pas d'embarrasser. Ils objectent, sans beaucoup d'examen, que la progression est contraire au développement de la production, qu'elle est arbitraire, qu'elle est antijuridique, qu'elle est impraticable, etc. Nous pourrions continuer l'énumération; mais c'est sans doute inutile. La jument de Roland avait toutes les qualités et un défaut : elle était morte. Si la progression possédait un seul des défauts énoncés ci-dessus, on pourrait s'épargner la peine d'énumérer ses avantages.

Au contraire, dans cette *fin de non recevoir* si laconique, il y a souvent une espèce de prévention qui est, de nos jours, injustifiable. Au point de vue nettement économique, les recherches faites jusqu'ici n'autorisent nullement à préférer, pour les impôts directs personnels et pour ceux de succession, l'assiette proportionnelle à l'assiette progressive. Des raisons de convenance pratique peuvent bien

plutôt conduire à cette préférence, qui correspond à des modes spéciaux de répartition.

On cite toujours une objection de Stuart Mill qui paraît décisive, mais qui n'a qu'une médiocre valeur. Cet écrivain a dit que, dans une souscription à laquelle tous sont intéressés, on peut considérer que chaque citoyen a fait son devoir, quand il a souscrit suivant ses moyens, c'est-à-dire qu'il a fait un sacrifice égal à celui des autres, pour le bien commun. Il faut appliquer le même principe aux contributions forcées, et il est inutile de chercher une base plus ingénieuse (1). Or, cette objection, qui a l'air d'être décicive, ne possède aucun pouvoir de persuasion. Les plus pauvres ne prendraient point part à une souscription publique; en tous cas, un homme riche et sans enfants qui, possédant un million de revenu, se contenterait de verser 1.000 francs, ferait beaucoup moins son devoir, — le sentiment sur ce point serait unanime, — qu'un salarié chargé d'une nombreuse progéniture et qui, ayant 1.000 fr. de revenu, contribuerait à cette souscription pour un franc. Bien plus, la théorie de l'équivalence, que Mill place à la base de l'impôt, mène directement à la progression. En somme, il y a une part du revenu de chaque famille qu'il faut considérer comme indispensable à son existence. Les augmentations successives ne correspondent pas à des besoins urgents, jusqu'à ce qu'on atteigne une limite après laquelle toute augmentation répond à des besoins superflus. Or frapper d'une taxe uniforme tous les revenus, cela équivaut à induire les citoyens à supporter des sacrifices inversement inégaux.

On a eu souvent recours à la progression de l'impôt dans de mauvais desseins, comme instrument de vengeances politiques, surtout dans les petits États et pendant la prédominance des factions populaires. Il reste donc contre eux un sentiment de prévention; parfois, on combat, au nom

1. J. S. Mill, *Principles*, V, 2.

de la justice, ce qui non seulement est juste, mais répond à nos sentiments eux-mêmes (1). Mais quels sont les plus sérieux arguments invoqués contre toute espèce de progression?

La progression est, dit-on, *contraire à tout développement de la production.* Elle influe, en effet, sur cette dernière comme un principe d'utilité décroissante. Si l'on voit augmenter le revenu brut de tout propriétaire ou entrepreneur, le profit net n'augmente pas en proportion égale. Si la progression agissait défavorablement sur la production, il faudrait la restreindre, sans plus : rien de plus intéressant pour l'humanité, même dans sa partie la plus riche et la plus cultivée, que le développement de la production; mais il n'en est pas ainsi.

Lorsqu'on dit que le plus grand labeur, que la plus grande activité ne seraient que plus atteintes par la progression, et que l'on craint qu'elle n'agisse comme une force limitative des entreprises industrielles, on ne tient pas compte qu'il s'agit, en fait d'applications pratiques, non plus de cotes assez énormes pour décourager la production et pour ébranler l'activité, mais simplement de cotes progressivement plus élevées.

Que la production en vienne à se décourager, comme tant de personnes l'ont dit et répété, c'est chose qui dépendra toujours de l'essence et de la lourdeur des cotes. Un pays qui, par la méthode proportionnelle, a des cotes de 25 0/0 découragera bien plus la production qu'un pays dans lequel les cotes progressives les plus hautes ne dépassent pas 20. Ainsi, prenons l'impôt sur la richesse mobilière en Italie; par suite de son taux si élevé, et bien qu'il soit appliqué d'après le mode proportionnel, il

1. Il faut dire de la justice ce que Montaigne dit de la gloire : « Il y a le nom et la chose : le nom, c'est une voix qui remarque et signifie la chose; le nom, ce n'est pas une partie de la chose, ny de la substance; c'est une pièce étrangière jointe à la chose et hors d'elle ».

n'y a pas d'impôt progressif, en Europe, qu'on puisse lui opposer.

La progression, selon quelques-uns, selon beaucoup, a pour effet d'*absorber le revenu*, on va parfois jusqu'à dire : de *porter atteinte au capital*.

Quand même, fait-on observer, la progression, croîtrait légèrement, comme, par exemple, de 0,50 sur chaque mille francs, elle rencontrerait un point où elle absorberait tout le revenu et nuirait au capital. Il n'y a pas besoin d'être fort en mathématiques pour comprendre cela. Peu à peu elle monte; elle doit décourager toute formation ultérieure de richesse et, au-delà d'une certaine limite, elle doit absorber tout le revenu. C'est là une objection d'un caractère pratique plus que théorique. Mais il est évident, — et tous les systèmes d'impositions progressives en sont une preuve, — que, dans l'application de la progression, on suit des règles qui évitent le péril de l'absorption du capital. Les financiers pratiques trouvent facilement, — et ils l'ont trouvé bien des fois, — le moyen d'empêcher, par des mesures justes et convenables, ces maux que l'on redoute.

Mais, dans les institutions humaines on tolère plus facilement la rigueur que l'arbitraire, la sévérité que l'abus. C'est une opinion commune que la progression est *arbitraire* et, par conséquent, *antijuridique*. Où s'arrêtera la progression? Ne sera-ce point, comme au moyen âge, à Florence, où la dîme échelonnée, — la progression de cette époque, — servait plutôt aux démocrates à donner l'escalade au gouvernement, à tirer vengeance de ses adversaires ou à les jeter par terre? Aujourd'hui, l'arbitraire n'existe pas; autrement il faudrait admettre, par raisons logiques, un ordre naturel pour les impôts. La proportionnalité n'est-elle donc pas arbitraire? Y a-t-il une limite logique ou scientifique d'après laquelle il faille que la proportion soit d'un, ou de cinq, ou de quinze, ou de vingt pour cent? Et si on a fixé précisément la limite maximum de la progression à un impôt de quinze pour cent, qui donc peut

dire qu'il soit antijuridique ou injuste que les petits revenus paient un, les moyens cinq et les plus gros quinze pour cent? Ne serait-il donc pas plus injuste, plus contraire au droit, que tous, pauvres et riches, payant dix, le pauvre, sur une recette annuelle moyenne de cinq cents francs pour sa famille, dût verser cinquante francs qui sont pour lui le pain, la vie elle-même? Eh! à qui possède cent mille francs de revenu, l'assiette même la plus élevée ne modifie pas substantiellement ses conditions d'existence. Justement parce que, dans notre société, on tend vers l'uniformité de l'impôt, il faut que le sacrifice des contribuables soit égal et que, par conséquent, l'on tienne compte des conditions subjectives d'un chacun.

L'impôt progressif, affirme-t-on encore, *n'a jamais été pratiqué et il est impraticable.* La première proposition est vraie en partie, la seconde n'est pas vraie du tout. Dans tous les cas, les deux termes ne sont pas d'accord entre eux. Certes, il n'existe, dans le passé, aucun exemple d'un pays qui ait tous impôts progressifs; il n'en existe pas davantage aujourd'hui et peut-être n'en existera-il point à l'avenir. Les impôts indirects ne se prêtent pas à la progression ; les impôts directs réels s'y prêtent très peu, précisément parce qu'on risque de frapper injustement, si l'on ne tient pas compte de la situation personnelle des contribuables. Il ne s'agit que des grands impôts directs personnels qui n'existaient pas autrefois ou qui, eu égard aux moyens d'information et au développement de la société où ils étaient appliqués, étaient très arbitraires. D'ailleurs la société, telle qu'elle existe aujourd'hui, est, historiquement parlant, un fait nouveau. Certaines nations de l'Europe ont, à elles seules, plus d'habitants que n'en avait le monde connu des Romains. Il existe des luttes sociales, non pas des luttes entre les riches et les pauvres sous forme de factions. Les moyens de connaître et d'évaluer les patrimoines individuels sont faciles. Il n'est plus question de livrer des provinces entières, placées à des journées, à des

mois de distance, à l'arbitraire d'un percepteur d'impôts. Le montant de la richesse privée est facile à calculer; on sait quels sont les grandes propriétés; on classe, si l'on veut, les familles d'après leurs revenus. La statistique fait tout cela assez habilement; l'exemple du passé n'a donc pas de valeur décisive considérable. Pourquoi donc, alors, la progression serait-elle impraticable sous toutes ses formes et dans tous les impôts?

Parce que, dit-on, la progression *décourage l'épargne et force le capital à émigrer*. Que la progression décourage la formation de l'épargne, ce n'est pas vrai, si les cotes les plus élevées ne le sont pas assez pour absorber ou menacer le revenu. Et même, étant donné le système proportionnel, les cotes très élevées découragent l'épargne. Ce n'est donc pas la répartition de l'impôt en proportion ou en progression qui décourage l'épargne; c'est son taux trop élevé. D'ailleurs, une fois admises en pratique des cotes relativement hautes pour des revenus très élevés, si elles ne sont pas assez fortes pour rendre la spéculation défavorable ou l'épargne inutile (et là-dessus on ne peut rien dire, en thèse absolue, tout dépendant de conditions très variables), la progression n'agira pas du tout comme comme le prévoient ses adversaires. D'ailleurs, dans nos sociétés, l'épargne se produit en proportion bien plus considérable qu'elle l'a jamais fait auparavant : l'accumulation des capitaux, principalement dans les pays les plus riches, est presque automatique.

L'idée banale que le capital frappé progressivement tend à émigrer, n'est pas difficile à réfuter. Toutes les fois qu'une réforme dont on ne voulait pas s'est produite, on a toujours dit que le capital fuirait. Il fuirait, si l'on prévenait les formes d'épuisement des classes ouvrières par une bonne législation sur les fabriques. Il fuirait si les spéculations de bourse étaient réfrénées dans ce qu'elles ont de plus immoral. Il fuirait si l'on attachait à l'industrie le fardeau pesant de l'assurance obligatoire. Beaucoup d'États

ont opéré toutes ces réformes et le capital n'a point fui; bien plus son accroissement ne s'en est produit que plus vite. La mobilité du capital est moins grande qu'on ne le croit; de toute manière, cette objection, de même que la précédente, regarde non pas la *méthode* d'imposition, mais le quantum trop élevé de son taux. Voyez le cas de la Prusse : combien de fois le capital devait s'évanouir! Il le devait avec le régime protectionniste des douanes; les affaires devaient diminuer, le capital devait s'évanouir. Il le devait avec la législation sur les fabriques et sur l'assurance obligatoire, poids très lourd pour l'industrie. Il devait s'évanouir enfin avec les institutions militaires du pays (plusieurs fois on a signalé cette disparition comme imminente), avec la législation sur les bourses, avec le système progressif adopté pour les impôts directs (1), etc. Il devait fuir pour tant d'autres réformes encore! Et cependant, la capitalisation annuelle de la Prusse augmente tous les jours : elle est immense aujourd'hui. Le capital, comme les choristes au théâtre, annonce très souvent son départ, mais lors même qu'il part, on sait fort bien qu'il reste à courte distance. On cite toujours le cas de quelques cantons suisses où, à la suite d'impôts progressifs, beaucoup de capitaux ont émigré. La Suisse est trop petite pour qu'on puisse la comparer à un grand pays; mais surtout, ses cantons sont quelquefois des unités de population presque invisibles. Certains d'entre eux ont moins de 14.000 habitants; un seul dépasse le demi-million d'habitants. Le canton de Vaud qui a le plus anciennement appliqué la progression (et combien de fois l'a-t-on cité en vain!) possédait, au 1er décembre 1900, sur un territoire de 3.223 kilomètres carrés, 279.152 habitants. Évidemment, dans un pays

1. La législation sur les bourses a amené, sans doute, dès le principe, l'émigration des capitaux mobiles de la spéculation, au détriment des industriels et des agriculteurs; mais, en pratique, la tolérance en matière de contrats à termes a tout à coup réparé les premiers résultats de la législation.

semblable, où tout le monde se connaît, où il est fort ennuyeux de déclarer au public son patrimoine (les petites collectivités, principalement si elles sont démocratiques, souffrent plus fortement de la jalousie), quels embarras l'impôt progressif doit y causer ! Combien toute inquisition doit y occasionner d'ennuis ! Et, en compensation, qu'est-ce qu'il en coûterait de parcourir 10 à 15 kilomètres et de s'en aller habiter dans un pays voisin, autrement dit, dans un autre canton où l'on paie un peu moins que dans le sien, tout en y trouvant les mêmes avantages ? A quelques kilomètres, il y a une autre loi touchant les impôts. Très probablement, si, à Pavie, il y avait un impôt spécial donnant lieu à beaucoup d'inquisitions, les citoyens les plus riches préféreraient demeurer à Milan. Tout différent est le cas d'impôts généraux appliqués à de grandes unités territoriales. D'autre part, quand on songe que presque tous les principaux États de l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche, ont l'impôt progressif, de même que presque tous les grands États ont une législation sur les fabriques, il semble évident que la fuite des capitaux est impossible.

Enfin, dans certains pays, on oppose cette objection que l'impôt progressif est *contraire aux lois constitutionnelles* fondamentales. C'est une objection contingente et de peu de poids. En Italie, par exemple, l'article 25 du Statut dit que tous les citoyens contribueront indistinctement, en proportion de leur avoir, aux charges de l'État. Mais, en matière de droit public, combien de dispositions sont tombées en désuétude ! Dans le même Statut italien, l'article 28 prescrit que les bibles, les catéchismes, les livres de liturgie et de prières ne pourront être imprimés sans une autorisation de l'évêque ; or, toujours ils ont été imprimés sans aucune permission de l'évêque, et cet article n'a jamais été appliqué (1). En Angleterre, les exemples de ce genre sont

1. Et l'article 28 n'est pas le seul qui soit tombé en désuétude ! De même sont tombés l'art. 18, par l'effet de la loi sur les garanties ; l'art. 19, sur les dotations de la couronne ; l'art. 40, sur l'obligation du serment

encore plus fréquents. D'ailleurs, ce qu'une loi a établi, si fondamentale qu'elle soit, une autre loi peut l'abroger : il faut savoir seulement si le changement est avantageux et justifiable.

Conclusion : il n'existe aucun motif pour condamner à l'avance la progression; aucun, non plus, pour l'accueillir, comme on le disait, par une *fin de non recevoir* injustifiable.

Nous considérons, au contraire, la progression et la proportionnalité non plus comme deux méthodes dont l'une exclut l'autre et qui, par conséquent, imposent à l'observateur l'obligation de se décider pour l'une des deux, mais plutôt comme deux méthodes qui se complètent l'une l'autre. Il faut nécessairement que les impôts sur la consommation soient proportionnels; de même pour les impôts directs réels, qui seraient arbitraires s'ils étaient progressifs. Mais la préférence en faveur de la progression, en ce qui concerne les impôts directs personnels, peut dépendre des tendances de la politique et de la législation financière, et l'opportunité n'en peut être conseillée que par suite des circonstances particulières. Les systèmes financiers sont le résultat de conditions historiques; chacun répond à une situation différente : la répartition de la richesse, la forme que prend la taxation dans son ensemble, peuvent seules justifier la proportionnalité et la progression qui, absolument parlant, ne sont ni l'une ni l'autre des méthodes condamnables.

119. Nous avons vu pour quel motif on ne peut et on ne doit accueillir comme valable aucun de ces vices, que certains économistes considèrent comme redhibitoires pour la progression. Cela ne signifie point qu'il faille lui donner place, encore moins peut-être, qu'on puisse le faire.

pour les députés, dans les deux mois de leur entrée à la Chambre; l'art. 53, sur la majorité absolue dans les votes; l'art. 62, sur l'usage de la langue française; l'art. 76, sur la milice communale, et divers autres articles.

Qu'est-ce donc qui peut justifier l'introduction ou, pour mieux dire, — puisqu'aucune science ne peut avoir pour but de rien justifier, mais d'expliquer plutôt, — qu'est-ce qui explique dans beaucoup d'États l'introduction de la méthode de progression?

Les raisons pour lesquelles la progression a été introduite sont multiples : les prédominantes sont les raisons pratiques compensations), ou sociales, ou économiques (1). Quelques-uns la désirent toujours pour une raison pratique, en vue d'une *compensation*. Ce n'est pas là une explication scientifique du fait; mais cette explication n'est pas non plus à passer sous silence. Les impôts indirects, qui sont la base des budgets modernes, qui, véritablement, forment la presque totalité de certains budgets, frappent sans doute bien plus fortement les revenus. L'impôt sur le sel, par exemple, atteint les pauvres plus que les riches, les familles

1. Seligman, dans *Progressive taxation*, nous fournit une vaste bibliographie des écrivains qui, en divers sens, ont soutenu le principe de la progression; il les groupe d'après les principes d où ils partent Très intéressants sont surtout les écrivains hollandais : Pierson, Treub, von den Linden, Bok, etc. qui, partant justement du principe connu, que toute dose successive de richesses a un degré d'utilité finale moins grand que la précédente, soutiennent que l'équivalence de sacrifice rend nécessaire d'admettre le système progressif comme le seul juste. Dans ces dernières années ont été l'objet de grandes discussions les théories d'un autre Hollandais, Cohen Steuart, qui a cherché à donner à la progression un solide fondement doctrinal, quoique sa prétention à une précision psychologique et mathématique n'ait pas été confirmée par les résultats obtenus. N'admettant pas les conséquences de la théorie du degré d'utilité finale, Cohen Steuart établit, à l'aide d'un long raisonnement mathématique, une série de cotes subordonnées qui, d'après la valeur attribuée à la cote initiale, laquelle sert de point de départ, oscillent entre un maximum et un minimum et produisent les combinaisons de séries de cotes moyennes qui, selon l'écrivain hollandais, donnent un système juste de distribution de la charge financière et qui, sans grever les gens à l'extrême, servent à appliquer le principe de l'équivalence de sacrifice, moyennant la progression ou la dégression. Ce n'est pas le moment d'entrer dans des détails relativement aux calculs et aux théories de Cohen Steuart. Ils ont été examinés à plusieurs reprises, surtout en Italie, par Loria.

nombreuses plus que celles qui ne le sont pas. Une famille de paysans paie souvent plus qu'une famille de millionnaires. Tous les impôts indirects qui frappent des objets de première nécessité ou, tout au moins, de consommation usuelle, opèrent à peu près de la même façon. Les impôts directs réels ne peuvent, ici, servir de correctifs; parfois, qui plus est, ils agravent le mal.

Or, grâce à l'impôt personnel progressif, on peut très bien corriger les inégalités ou, pour mieux dire, les injustices les plus criantes. Les économistes trouvent cette explication de la progression un peu banale, puisque, plutôt que de remonter à quelque principe, elle s'en tient à une circonstance de fait. Et pourtant, leur étonnement est tant soit peu injustifiable : en pareille matière, ce sont les faits qui ont la plus grande importance; invoquer un fait indéniable et manifeste, n'est pas chose peu importante.

Mais beaucoup vont plus loin : ils se proposent de démontrer qu'il faut introduire la progression pour corriger les inégalités les plus dures qui existent dans la répartition des richesses. Ils veulent, en d'autres termes, que *l'impôt ait une fonction sociale*. C'est ce que dit Wagner; ce sont les idées de Scheel, de Sybel, de nombreux écrivains allemands qui assignent à l'impôt une fonction éthico-sociale. Wagner soutient que la forme actuelle de la propriété et les idées courantes à son sujet mènent nécessairement au système proportionnel. Quiconque, écrit-il, est partisan de la propriété individuelle dans l'organisation actuelle de la société, doit être partisan de l'impôt proportionnel (avec la faculté de le perfectionner autant que possible); quiconque, au contraire, croit qu'il y a de bonnes raisons de modifier le droit de propriété, de niveler les fortunes, doit se déclarer en faveur de l'impôt progressif, parce que c'est un excellent instrument de réforme sociale (1). Ces raisons ne sont pas très persuasives. Pour

1. Wagner, *Allgemeine Steuerlehre*, Stuttgard, 1880, pp. 193-216.

que l'impôt puisse agir sur les phénomènes de répartition, il faut que le taux en soit très élevé, et encore qu'il menace vivement la puissance d'accroissement du capital. C'est là une chose qu'on ne peut tenter sans danger et qui offre de très graves inconvénients. Rien ne se prête mieux à la spoliation que d'admettre théoriquement qu'elle est licite, de la reconnaître comme un droit, mieux encore, comme un devoir. Étant donné les luttes entre les classes sociales, rien n'est plus dangereux que d'admettre qu'une classe, parce qu'elle possède le pouvoir politique, doive dépouiller les autres : l'abus ne peut devenir un principe, encore moins la violence.

Bien plus importantes sont les explications qui remontent à la théorie générale de la valeur et qui trouvent, dans la progression, un fondement économique. Il est hors de doute — et le fait était reconnu même avant que l'école économique autrichienne n'eût fait accepter la théorie du degré d'utilité finale — que les satisfactions qui dérivent de toute augmentation du revenu se font moins fortes à mesure que l'on s'élève. S'il est vrai que tout bien possédé par un individu se décompose en une série de fractions d'utilité décroissante, et que c'est toujours l'utilité de la fraction la moins utile qui détermine la valeur de toutes les autres, il s'ensuit que le sacrifice fait par les contribuables est d'autant plus grand que plus petite est leur richesse. Et il est vrai aussi que la capacité contributive n'est pas proportionnelle au revenu, mais qu'elle augmente progressivement à mesure que le revenu augmente. En d'autres termes, celui qui possède à peine un revenu de 1.000 francs, s'il se voit frappé d'un impôt proportionnel de 10 0/0, supporte un sacrifice bien plus lourd que celui qui, ayant un revenu de 100.000 francs, paie, pour la même cause, 10.000 francs d'impôts. Sans doute, bien des circonstances particulières : le caractère des personnes, les conditions d'existence, la famille, font que l'évaluation de tout accroissement successif du revenu diffère selon les individus. Mais

si cela prouve que les augmentations successives du revenu produisent chez des personnes différentes des conséquences diverses, cela ne prouve pas qu'en thèse générale il ne faille point admettre que l'utilité finale du revenu diminue à mesure qu'il augmente. Or, l'impôt progressif, qui enlève une plus forte quantité de richesse aux possesseurs des plus gros revenus, peut seul établir un rapport égal entre l'utilité absorbée par l'impôt et l'utilité totale de la richesse (1).

Il est donc évident qu'en remontant aux principes économiques généraux, la progression de l'impôt trouve un fondement solide; il est de même évident qu'elle rencontre une base non moins solide dans ce fait que les impôts personnels progressifs apparaissent toujours davantage comme un très utile complément et un excellent correctif des impôts indirects.

Il n'en vaut pas moins la peine d'indiquer ici quelques objections, dont on a abusé fort souvent : une surtout de Thiers, qu'on ne cesse de répéter (2). Thiers disait que, si l'impôt est une prime d'assurance que chaque individu verse à l'État, il faut que la contribution de chaque citoyen soit exactement proportionnelle à la somme assurée; ou, en cas d'impôt, la contribution des citoyens doit être proportionnelle à la quantité et à l'importance des droits que l'État protège. D'où, si celui qui a cette protection paie un pour cent, celui qui l'a pour mille doit payer proportionnellement dix et non davantage. Nous avons déjà vu que la théorie qui met à la base de l'impôt le principe de l'assurance n'a aucun fondement scientifique. Mais admettons qu'elle en ait un : l'argument de Thiers est fragile. Dans les sociétés d'assurance, la prime est proportionnée non seulement au montant de la somme assurée, mais au degré de probabilité d'une perte et à l'importance de la perte elle-même. Ainsi,

1. Cf. Sax, *op. cit.*, pp. 52 et suiv., et *Die Progressivensteuer, etc.*
2. Thiers, *De la propriété*, liv. IV, ch. III.

quand les sociétés d'assurance contractent avec un individu pour une somme élevée, presque toujours elles s'assurent à nouveau à leur tour auprès d'autres sociétés, tant elles croient l'assurance dangereuse : elles sont poussées à agir ainsi par le désir de répartir le risque. En outre, la prime annuelle, comme on l'a dit, se mesure à la probabilité de la perte.

Un individu pauvre a réellement peu de chose à perdre à tout changement dans la société; l'on peut soutenir que peu lui importe qu'un gouvernement succède à un autre, une domination à une autre. On ne peut dire la même chose des personnes riches, au profit direct ou indirect desquelles se multiplient, en grande partie, les services publics et, en général, toutes les dépenses publiques. L'exemple que nous donne Thiers a donc été bien mal choisi; d'ailleurs, la chose n'est pas rare à travers l'œuvre économique et financière de l'illustre politique.

120. Comment peut s'appliquer la progression? Avec quels tempéraments? D'après quelles règles?

Mettons de côté l'objection d'après laquelle, au delà de certaines limites (au delà de treize degrés dans certains cas), l'impôt progressif absorbe tout le revenu. Ce n'est pas une objection sérieuse; de toute façon, la pratique l'a déjà amplement élucidée, et nous verrons quelles règles on suit dans les pays qui appliquent l'impôt progressif; nous verrons aussi quelles règles la science conseille de suivre en cette matière.

Laissant de côté l'histoire de la progression dans le passé, il nous suffira de dire que le principe de la progression a largement pénétré dans un assez grand nombre de législations modernes. En Angleterre, en Prusse, en Hollande, en Autriche et aux États-Unis, dans beaucoup d'autres États, le système de la progression s'applique à beaucoup d'impôts.

Les réformes financières sont remarquables surtout dans quelques États de l'Allemagne. La réforme la plus importante a été accomplie en 1896, en Autriche. Elle avait pour

objet de préparer, pour les impôts directs, la transition de l'imposition objective sur le revenu à l'impôt subjectif sur les recettes, et de l'imposition diverse des revenus individuels à l'imposition unique et générale sur les recettes.

Dans les pays où la progression de l'impôt a été appliquée, on suit, dans cette application, des règles très différentes : il y a les impôts progressifs et dégressifs, les systèmes progressifs avec exemption du minimum d'existence, avec des taxes variables, par catégorie, avec un élément imposable variable, etc. (1).

Pour la Suisse seule, on peut distinguer les modes suivants de progression :

1° Progression moyennant *exemption générale du minimum d'existence*. Dans ce cas, le contribuable a le droit de déduire de son revenu net, quel qu'il soit, une somme déterminée : 500, 600, 700 francs, qui représentent un minimum nécessaire à l'existence. Dans d'autres cantons, l'exemption se borne aux personnes qui possèdent un revenu inférieur à une somme fixée à l'avance. Quand on applique la première méthode principalement, on arrive à obtenir une formule de progression très atténuée. Supposons quatre revenus : A de 1.001 fr., B de 10,000, C de 100,000 et D de 1.000.000 fr. Supposons maintenant que tout contribuable ait le droit de faire exempter de l'impôt 1.000 fr. de son revenu. Il n'y aura donc plus qu'une très légère progression pour les quatre revenus par nous indiqués. C'est une progression très atténuée et dont, qui plus est, on ne peut dire qu'elle soit une véritable progression (2). Beaucoup d'écrivains

1. D'après DE CÉRENVILLE, *Les impôts en Suisse*, pp. 314 et suiv.
2. Un exemple rendra ce fait plus évident :

	Somme déclarée.	Déduction.	Somme frappée.	Assiette proportionnelle.	Impôt payé.	Rapport entre la somme déclarée et l'impôt payé.
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
A.	1.001	1000	1	10 0/0	0,10	0,01 0/0
B.	10.000	1000	9.000	10 »	900	9 »
C.	100.000	1000	99.000	10 »	9.900	9,9 »
D.	1.000.000	1000	999.000	10 »	99.900	9,99 »

pensent que cette forme de progression, qui se trouve en partie dans l'*income-tax* anglais et dans d'autres impôts, peut concilier la proportion et la progression, et ils ne se refusent pas à l'accepter. De Foville calcule que, si l'on exempte 250 fr. comme minimum d'existence pour chaque famille et si l'on suppose une famille de six personnes, un impôt proportionnel de 10 0/0 ne frappe personne jusqu'à 1.500 fr.; à 1.750 fr. il frappe en proportion de 1,42; à 2.000, de 2,05; à 3.000, de 5; à 4.000, de 6,27; à 5.000, de 7; à 6.000, de 7,50 etc. (1).

2° *Progression simple à taux variables.* Vingt et un cantons suisses appliquent la progression d'après cette formule et à l'aide de règles plus ou moins différentes. Le moyen le plus simple d'arriver à ce résultat consiste à répartir les revenus imposables en un certain nombre de classes, auxquelles correspondent des taux différents qui augmentent avec les éléments à imposer. A Glaris, on suit un procédé un peu différent. Les 25 premiers mille francs de capital ne paient qu'en proportion de 60 0/0. Les capitaux ainsi réduits se divisent en 21 classes, à chacune desquelles s'applique un taux différent.

3° *Progression par catégories.* L'impôt est calculé sur la totalité de la somme imposable, d'après le taux de la classe à laquelle appartient la même somme de revenus. Mais, en ce cas, le passage est un peu brusque d'une catégorie à une autre et deux valeurs voisines peuvent payer très diversement. Pour obvier à cet inconvénient, on a l'habitude, en certains endroits, de payer sur une base à taux variable, d'après les sommes correspondantes à chacune des catégories dont l'ensemble constitue le montant imposable, au lieu de payer d'après la catégorie à laquelle correspond le montant et dont le taux est d'autant plus élevé que la catégorie dans laquelle il se trouve est plus élevée elle-même.

1. De Foville, *La justice dans l'impôt*, dans *R. P. P.*, avril 1902.

Pour mettre tout cela en pleine évidence, prenons l'impôt sur le capital, les fortunes divisées en sept catégories et supposons qu'il s'agisse du quantum que doit payer un capital de 1 million :

1re catégorie : capitaux entre 1 et 25.000 fr. frappés de 1 fr. 20 0/00, ces premiers 25.000 fr. paient	30 fr.
2e catégorie : capitaux entre 25.001 et 50.000 fr. frappés de 1 fr. 80 0/00, les 25.000 suivants paient	45 »
3e catégorie : capitaux de 50.001 à 100.000 fr. frappés de 2 fr. 40 0/00, les 50.000 suivants paient	120 »
4e catégorie : capitaux de 100.001 à 200.000 fr. frappés de 3 0/00, les 100.000 suivants paient	300 »
5e catégorie : capitaux de 200.001 à 400.000 fr. frappés de 3,60 0/00, les 200.000 suivants paient	720 »
6e catégorie : capitaux de 400.001 à 800.000 fr. frappés de 4,20 0/00, les 400.000 suivants paient	1.680 »
7e catégorie : capitaux de 800.001 fr. et au-dessus frappés de 4,80 0/00, les 20.000 suivants paient	960 »
Total de l'impôt	3.855 fr.

Ainsi, avec ce système, le taux moyen serait réduit à 3,8 0/0, tandis qu'avec le système de la progression entière et non atténuée, elle s'élèverait à 4,8 0/0. Naturellement, on ne peut reprocher à ce système trop de simplicité et de clarté; mais certains avantages ne lui font pas défaut.

4° *Système progressif à élément imposable variable.* En ce cas, l'impôt est le même, mais ne se perçoit que sur une fraction du revenu déclaré, fraction qui augmente avec l'augmentation du revenu lui-même.

Ainsi, à Fribourg, le contribuable peut déduire ses frais d'entretien et ceux de sa famille, calculés à raison de

5/10	du revenu,	s'il n'excède pas	1.500 fr.
4/10	»	»	5.000 fr.
3/10	»	s'il dépasse	5.000 fr.

En ce cas, il n'y a que le surplus, c'est-à-dire 5/10, 6/10, 7/10 qui paie un impôt proportionnel, dont le taux était,

en 1897, de 3,5 0/0. Du sytème du canton de Fribourg se approche beaucoup celui de Zurich.

5° *Supplément progressif ajouté à l'impôt.* Dans ce système, le supplément progressif ne dépend pas directement, comme dans les précédents, du revenu, ou du capital imposable, mais de la somme des impôts dus par le contribuable pour le capital ou le revenu et augmentée d'un tant pour cent. Par exemple, au-dessus d'un certain chiffre non soumis à l'augmentation, il y a augmentation de 5 à 20 0/0. Trois cantons suisse seulement : Soleure, Schaffouse et Argovie ont introduit chez eux cette méthode, qui fait dépendre le montant du supplément progressif, non pas du capital ou du revenu imposé, mais de la somme des impôts calculés proportionnellement à un taux fixé par la loi sur le capital et le revenu. C'est une méthode très compliquée et dont les résultats sont médiocres.

L'impôt autrichien sur le revenu, entré en vigueur le 25 octobre 1896, suit une progression lente, qui procède par catégories quantitatives de recettes, pour chacune desquelles est fixé un taux différent (1).

Ainsi, par exemple :

Pour le	1er	degré,	600 à	625,	l'impôt est	3,60
»	10e	»	950 à	1.000	»	9,20
»	20e	»	1.900 à	2.000	»	30 —
»	30e	»	4.200 à	4.600	»	101 —
»	40e	»	9.000 à	9.500	»	272 —
»	50e	»	18.000 à	19.000	»	630 —
»	60e	»	36.000 à	38.000	»	1.390 —
»	65e	»	46.000 à	48.000	»	1.860 —

Or, dans les 65 premiers degrés de l'impôt, la différence varie de l'un à l'autre.

Du 1er au 5e degré, la différence pour chacun est de 25 flo-

1. Cf. SCHULLERN-SCHRATTENHOFEN, *La riforma tributaria in Austria*, dans la *R. S.* du 14 avril 1897. Sur les règles de l'*Einkommensteuer* en Prusse, cf. ci-dessous le chap. spécial.

rins; du 5e au 11e, la différence est de 50; du 11e au 21e, elle est de 100; du 21e au 26e, de 200; du 26e au 30e, de 300; du 30e au 32e, de 400; du 32e au 41e, de 500; du 41e au 52e, de 1.000; du 52e au 65e, de 2 000 florins pour chacun, et l'impôt augmente de 100 florins; pour les recettes de 100.000 à 105.000 florins, l'impôt est de 4.650 florins et il augmente, au-dessus de ce chiffre, de 250 florins toujours, par degré de 5.000 florins. C'est là un exemple d'application pratique, qui élimine les prévisions non fondées d'après lesquelles la progression aurait absorbé le revenu.

La formule mathématique de progression jusqu'à 29.000 florins de recette est la suivante :

$$P = 4 - \left(\frac{135}{m+35} + \frac{4{,}8583}{m^2}\right).$$

P indique le pourcentage de l'impôt, m la moyenne des recettes pour chaque degré.

Pour les recettes qui arrivent à 100.000 florins, la formule est :

$$P = m - \frac{490}{m}.$$

Au-dessus de 100.000 florins, la formule est :

$$P = 5 - \frac{475}{m}.$$

Beaucoup d'auteurs ont proposé des formules propres à faire disparaître de la progression tout arbitraire, ou pour mieux dire, à en faire disparaître tout danger. Quelques-unes de ces formules sont véritablement ingénieuses.

A titre d'exemple (elles sont en si grand nombre qu'on ne peut parler ici que d'un exemple), on cite la formule de Vauthier. Il est très facile, dit cet écrivain, d'établir une infinité de séries numériques continues, plus complexes, mais aussi nettement définies que celles qui régissent les impôts progressifs usuels; par l'emploi d'une de ces séries, convenablement choisie, il est facile d'éviter ce qui

paraît être le grand danger de la progression, l'absorption du revenu et du capital.

Vauthier cherche une formule qui permette d'atteindre non la totalité des valeurs visées par l'impôt, mais seulement ce qui, dans ces valeurs, excède un *quantum* déterminé et soustrait à tout prélèvement.

Appelons x l'expression générale de la valeur considérée par l'impôt,

a la quantité exempte de l'impôt,

i le montant de l'impôt prélevé,

m le taux fixe du prélèvement sur la partie de la valeur imposée excédant le minimum d'exemption,

y le taux du prélèvement comparé à la valeur totale de l'impôt.

Le prélèvement i sur la partie $x - a$ de la valeur imposée, a donc pour expression :

$$i = m\,(x - a)$$

d'où l'on a $$y\,x = m\,(x - a)$$

et l'on a encore $$y = m - \frac{m\,a}{x}\,.$$

La caractéristique de cette formule est que i croît proportionnellement à $(x - a)$ et que l'assiette y est variable; mais la limite m, fixée précédemment, ne peut jamais se trouver dépassée.

Beaucoup d'autres formules ont été proposées; quelques-unes sont très ingénieuses et atteignent parfaitement le but, c'est-à-dire éliminer de la progression le danger, tant de fois constaté, de l'absorption du revenu (1).

NOTE

En Italie, la méthode proportionnelle est à la base des impôts directs. Seules, quelques taxes à cotes variables présentent des gradations qui,

1. Cf. Vauthier, *De l'impôt progressif*, Paris, 1891, et un article dans la *R. d'E. P.* de mars 1893.

bien qu'ayant un caractère presque exclusivement fiscal, n'ont rien du tout de proportionnel.

Ainsi en est-il de l'impôt sur les successions (qui, dans l'ordre fiscal se range parmi les taxes d'enregistrement, et qui a été modifié par la loi du 23 janvier 1902). Par exemple, chaque cote individuelle d'héritage, ou de legs, ou de donation, paie, des ascendants aux descendants, en ligne directe, une taxe fixe d'une lire; puis, pour toute somme de 100 lire transmises : 0,80 de 301 à 1.000 lire; 1,60 de 1.001 à 50.000; 2 de 50.001 à 100.000; 2,40 de 100.001 à 250.000 lire; 2,80 de 250.001 à 500.000; 3,20 de 500.001 à 1.000.000; 3,60 au-dessus d'un million. Tandis donc que, d'ascendants à descendants, l'impôt est de 3 0/0 pour un héritage de 50.001 à 100.000 lire, il est de 4,60 au-dessus d'un million. De parents au-dessous du 6e degré à étrangers, outre la taxe fixe de 1 0/0, on paie des taxes énormes qui vont jusqu'à 22 0/0, pour tout héritage au-dessus d'un million.

L'impôt sur les revenus provenant de la richesse mobilière a un vague caractère de dégression. Ici les revenus se classent d'après leur nature, leur qualité et leur durée; l'impôt se gradue sur l'imposable. Il y faut plus qu'ailleurs une diversité assez complète des revenus. Mais l'assiette très élevée de cet impôt lui donne un caractère rigoureusement fiscal.

Un assez grand nombre de parlementaires les plus notables ont manifesté, dans de multiples circonstances, leur sympathie pour la méthode de progression.

Quintino Sella qui a été parmi les plus remarquables financiers qu'ait eus l'Italie, s'exprimait ainsi à la Chambre des Députés, le 18 novembre 1862 : « Les revenus dont chacun dispose sont le moyen de satisfaire aux besoins et aux plaisirs de l'existence; *si l'intensité des besoins était une et constante, les unités numériques du revenu, correspondant à autant de besoins égaux, seraient autant d'unités substantiellement égales entre elles* qu'elles le sont numériquement. Au lieu de cela, comme elles répondent à des besoins non seulement divers, mais *gradués* d'énergie et d'effets, en partant de l'aliment le plus simple et *montant* jusqu'aux caprices les plus effrénés, non seulement *toute unité diffère des autres, mais chacune à une importance moindre à mesure que, dans un revenu plus élevé, elle occupe une plus large place.*

« A mesure que l'on descend de l'homme le plus riche au plus misérable, on trouve des revenus, dont les unités extrêmes, sur lesquelles tombe l'action du fisc, *représentent des satisfactions de plus en plus sérieuses*; y renoncer exige *des sacrifices croissants*, croissant avec cette rapidité par laquelle on saute du simple ennui à la mort. Nous voulons que l'impôt soit proportionnel au revenu, mais pour qu'il le fût, évidemment la *simple proportion numérique ne pourrait suffire.* Une taxe de 10 0/0 sur tout le monde semblera tout à fait égale, parce que c'est demander un franc à qui en a 10 et 10 centimes à qui possède 1 franc. Mais, si *l'unique franc du pauvre est destiné à le sauver de la faim, le dixième franc du riche lui sert à entrer au*

théâtre. Ce que l'on appelle un franc chez tous les deux n'a pas une égale importance, et contribuer pour une même partie adéquate correspond à des sacrifices radicalement différents ».

Après lui, maintenant que tant de réformes législatives se sont produites un peu partout avec tendance vers la progressivité, on peut dire que l'aversion pour la méthode progressive va toujours davantage en déclinant.

Mais, en Italie, toute réforme financière se heurte à des difficultés pratiques dues surtout au rapport qui existe entre la grande masse des impôts et le maigre montant du revenu national.

Ainsi les pays qui ont l'impôt progressif, comme la Prusse, la Saxe, la Hollande, bien que l'assiette de cet impôt soit chez eux plus élevée, restent toujours bien au-dessous de l'Italie, où l'assiette des impôts proportionnels est si forte qu'il n'y a point, pour certains cas, d'autre exemple d'une charge aussi rude.

IX

Exemptions et limitations dans les systèmes financiers modernes.

121. Faut-il admettre des exemptions d'impôt? Autrefois, c'était très souvent les plus riche, les plus puissants qu'on exemptait. L'archevêque de Sens répondait à Richelieu : *L'usage ancien était que le peuple contribuât par ses biens, la noblesse par son sang et le clergé par ses prières.* Sans doute, cette dernière forme de contribution était la moins incommode et aussi la moins dispendieuse. Aussi, pendant longtemps, à la dissolution de l'ancien régime, une réaction nécessaire se produisit : plus d'exemption, pas même pour les plus pauvres. Que quiconque participe au gouvernement paie les impôts; il n'y a pas de démocratie sans obligations. Les anciens révolutionnaires auraient cru faire offense à la démocratie en exemptant les pauvres. Dans le fameux discours qu'il prononça à la Convention le 17 juin 1793, Robespierre, l'homme *de la pauvre pensée*, dit Jaurès,

mais, malgré tout, raisonneur fort logique, protestait contre des exemptions qui auraient démoralisé le peuple et créé l'aristocratie des riches. *N'ôtez pas aux citoyens ce qui est le plus nécessaire. Bien loin d'inscrire dans la Constitution une distinction odieuse, il faut au contraire y consacrer l'honorable obligation pour tous les citoyens de payer les contributions.* C'était la réaction nécessaire.

Mais, à l'heure qu'il est, la question est très différente et se présente aussi dans des termes très différents. Tous les citoyens paient les impôts, puisque les contributions indirectes frappent tout le monde, et que même les plus pauvres ne parviennent pas à y échapper. Mais faut-il que celui qui n'a pas de revenus fonciers paie aussi pour les moindres revenus de son travail ? Et faut-il que celui qui a des revenus fonciers dont il retire très peu de chose, comme celui qui possède un hectare de terre ou une toute petite maison, paie, lui aussi, l'impôt foncier et l'impôt sur les constructions ? Les théoriciens allemands parlent souvent d'un *Existenz minimum*, d'une recette minimum, nécessaire à l'existence et qui est exempte d'impôts. A proprement parler, il n'existe pas de minimum d'existence. Là où existe la possibilité d'appliquer un impôt, il ne s'agit pas d'un minimum. Le problème est tout différent.

Il s'agit d'exempter les petits revenus : *a*) soit pour motif de convenance pratique, — quand on croit que l'impôt serait esquivé par la majeure partie des petits contribuables, ou tout au moins resterait improductif; *b*) soit par suite des règles de la justice — on ne peut professer l'opinion qu'il soit de peu d'importance, pour les petits contribuables à qui il n'est donné de vivre que d'une vie inférieure, de voir encore en abaisser le niveau; *c*) soit par raison de compensation. Ce sont en effet les petits contribuables qui sont le plus frappés par les impôts indirects sur la consommation. Il est donc logique et il est juste qu'ils soient exemptés, quand c'est possible.

Aujourd'hui, l'exemption des petits revenus est généra-

lement admise, aussi bien par les pays qui pratiquent la méthode progressive que par ceux qui pratiquent la méthode proportionnelle.

L'exemption d'impôts pour le minimum d'existence rencontre, en général, le consentement même de ceux qui soutiennent que la progression est nuisible. En outre des raisons économiques, il y a des raisons politiques pour que la plupart des auteurs en viennent à s'accorder entre eux. Cet accord est d'autant plus inévitable que tout le monde reconnaissant, de nos jours, que les impôts indirects frappent beaucoup plus les classes inférieures que les classes riches, on veut, grâce à l'exonération accordée aux petits revenus, faire compensation à la plus grande âpreté de leur vie. Aussi, les esprits les plus contraires à la progression, comme S. Mill, n'ont-ils pas hésité à admettre que l'on peut et que l'on doit exempter des impôts directs les petits revenus.

Il est évident que, dans toute société organisée sur des bases démocratiques, il est nécessaire de développer le plus possible les conditions d'existence des classes populaires, de les éduquer et de les rendre meilleures. Dans la monarchie absolue et centralisatrice, dans la vieille France, il suffisait parfois d'élever avec soin le dauphin, pour bien espérer de l'avenir. Mais aujourd'hui, étant donné le suffrage universel ou à peu près, le dauphin c'est la masse entière de la nation ; on ne peut négliger sans dommage ni son éducation intellectuelle, ni l'amélioration de ses conditions d'existence. Les salaires inférieurs, qui indiquent des ouvriers mal payés et mal nourris, sont à leur tour une cause de dépression, parce qu'ils agissent sur le développement de la production et de la consommation d'une manière très nuisible. Nous ne croyons pas qu'il existe un minimum d'existence; un *Existenz minimum*, comme disent les Allemands, est chose absurde, parce que, nous en avons prévenu plus haut le lecteur, si l'on peut le réduire, c'est évidemment qu'il n'est pas à son minimum. Mais,

variable suivant la variabilité des diverses formes de distribution et surtout suivant les progrès de la production, il existe un revenu que l'on peut considérer comme avantageux d'exonérer d'impôts directs.

Sans doute, un même revenu, supposons 1.000 francs, peut manifester des situations très différentes. On peut avoir une nombreuse famille ou n'en pas avoir, vivre à la ville ou à la campagne; être vieux et malade, avoir besoin de soins ou être jeune et sain. Des revenus égaux ne correspondent pas à des situations égales. L'impôt, même en tenant compte des conditions de famille des contribuables, ne sera jamais complètement juste. La seule chose possible, c'est qu'avec des approximations relatives il se conforme à des règles qui puissent le prémunir contre les injustices les plus criantes.

Beaucoup d'écrivains désirent que soient exonérés des impôts directs non seulement les revenus inférieurs du travail, mais encore les petites cotes immobilières. Un assez grand nombre d'autres désirent, au contraire, que la petite propriété se répande; au moyen de *l'homestead* et autres mesures analogues, on cherche à l'exempter de la saisie. Il est étrange que l'impôt agisse en sens contraire. L'exemption pour les cotes inférieures répond moins à un besoin de justice abstraite qu'à un besoin de convenance pratique.

Toutefois, nous pensons qu'il y a souvent lieu, en cette matière, à de notables exagérations. La répartition du revenu, comme nous avons déjà eu occasion de le dire, se présente à nous de telle manière que les revenus supérieurs ne forment qu'une petite partie du revenu total. Les exemptions trop élevées ont pour conséquence de rendre les impôts directs très peu productifs (1).

1. L'income-tax exempte les revenus inférieurs à 160 livres sterling. De 160 livres sterling à 400, il y a exemption sur les 160 premières livres; de 400 à 500, sur 150; de 500 à 600 sur 120; de 600 à 700 sur 70. En somme, l'impôt devient progressif.

Pourquoi l'Angleterre a-t-elle, en général, un minimum d'exemption élevé? Les raisons en sont de deux ordres. D'abord, parce que, chez elle, la concentration de la richesse est plus grande que dans les autres pays de l'Europe, ou au moins que dans beaucoup d'entre eux. La non exemption y rencontrerait donc, surtout pour les revenus du travail, de vives antipathies; de plus, les impôts indirects y sont largement productifs et les impôts directs y ont plutôt un caractère de compensation ou de correction.

Là où existent des impôts sur le revenu, comme en Saxe, nous voyons toujours que les revenus supérieurs sont en petit nombre; inversement, la majeure partie du revenu national y est représentée par les petits revenus. En Saxe, les trois cinquièmes de tout le revenu national se trouvent payés par des personnes qui ont moins de 8.300 mark (1).

Exempter les revenus inférieurs à 2.200 mark signifie donc exempter les trois cinquièmes du revenu national; les deux autres cinquièmes pourraient-ils assurer des recettes élevées?

En Suisse, l'exemption du minimum va de 100 fr. dans le canton de Thurgovie, à 1. 200 à Bâle-Ville. En Italie, il n'y a pas d'exemption pour les revenus fonciers; les successions ne sont exemptes que jusqu'à 300 fr.; les revenus du travail frappés par l'impôt sur la richesse mobilière ont des limites d'exemption extrêmement basses (2).

122. La famille est encore, elle sera toujours l'institution sociale qui repose le plus sur les lois naturelles : le développement de l'esprit de famille correspond toujours à

1. Une histoire détaillée de toutes les discussions relatives aux exemptions sur les petits revenus se trouve dans H. SCHMIDT, *Die Steuerfreiheit des Existenz minimum*, Leipzig, 1877. Cf. en outre : MILL, *Principles*, liv. V, chap. II, § 53; NORTHARDT, dans le *Zeit*, 1891, pp. 115-151; DENIS, *L'impôt*, pp. 99 et suiv.; DE CÉRENVILLE, *op. cit.*, pp. 86 et suiv.

2. La législation italienne sur la richesse mobilière est très compliquée; en réalité les revenus du travail sont exemptés jusqu'à 614 francs.

un sentiment de plus grande élévation. Certes, la famille, sous sa forme antique, base et centre de production, avec des clients, avec de puissants liens qui les rattachent même aux parents les plus éloignés, des liens de défense et d'offensive, est en grande partie destinée à disparaître ; elle a déjà disparu presque partout dans les pays civilisés, puisque, grâce à l'augmentation de la sûreté, elle n'avait plus de raisons d'être. Mais la famille, telle qu'elle est établie presque depuis le commencement des temps historiques, loin de s'affaiblir, prend tous les jours une nouvelle force. Les pays dans lesquels les liens de la famille s'affaiblissent sont, tôt ou tard, condamnés à la dissolution ; les pays où les célibataires sont en grand nombre, où les mariages sont tardifs, où l'esprit de famille est faible, n'ont aucune chance probable de vaincre dans les grandes luttes des peuples modernes.

Présentement, le régime financier ne peut influer sur les rapports existants, ni les modifier profondément. Il ne peut pas même imposer la morale là où elle n'existe pas. Si l'on mettait des impôts spéciaux sur les célibataires, comme on le voudrait en France, il n'est pas dit que cela pousserait au mariage ; beaucoup préféreront ne pas se marier et payer l'impôt. Mais il est hors de doute que le régime financier doit tenir compte de la situation des contribuables et ne pas opérer à tort et à travers. Or, ce serait agir d'une manière dangereuse et immorale si, en supposant deux revenus égaux, l'impôt était le même pour un célibataire que pour une famille chargée de dix enfants.

Il existe deux impôts dans lesquels on peut mieux tenir compte de ce principe qui touche à la famille : l'impôt de succession, l'impôt général sur la fortune ou sur le revenu. Ce dernier surtout se prête mieux que tout autre à ce qu'on tienne compte de la situation des chefs de famille. Nombreuses sont les preuves de la prédominance de ce principe dans la législation de quelques États modernes. Nous en donnerons quelques-unes seulement, à titre d'exemple.

En Norvège, l'impôt général sur la fortune et sur le revenu, du 29 juin 1892, se répartit entre quatre classes de contribuables : les célibataires ou les mariés sans enfants ; ceux qui ont une famille de 1 à 3 personnes ; ceux qui en ont une de 4 a 6, ceux enfin qui en ont une de 7 ou au-dessus. Et les exemptions d'impôts diffèrent beaucoup. Supposons un revenu de 2.000 couronnes, un célibataire paie sur 1.400, une personne qui a 7 enfants sur 600. Supposons un revenu de 4.000 couronnes, la partie frappée par l'impôt sera respectivement, pour les 4 classes, de 3.400, 3.000, 2.600 et 2.200 couronnes.

Dans beaucoup de cantons suisses, on tient compte de la situation du chef de famille. Dans le canton de Vaud, en vertu de la loi du 18 novembre 1897, sont exemptés de l'impôt sur le revenu 700 francs pour le chef de famille et pour sa femme, et 700 pour chaque enfant. C'est peut-être un peu trop. On a noté que le chef du gouvernement de Vaud, c'est-à-dire le plus haut fonctionnaire, n'a que 7.000 francs de traitement. Si donc il avait une femme et huit enfants, il serait exempt pour le tout. Dans d'autres cantons, les exemptions sont moins fortes. Ainsi à Zug, tout citoyen est exempt d'impôts pour 900 francs de revenu, s'il est marié, pour 600 s'il est célibataire, et il a 200 francs d'exemption pour tout enfant de moins de 15 ans. A Soleure, le chef de famille est exempt de 900 francs pour lui-même et de 100 pour chaque enfant de moins de 18 ans; il ne peut être exempté que de 700 francs s'il est célibataire. A Neuchâtel, il y a exemption sur un revenu de 200 francs pour tout enfant de 18 ans. Dans d'autres cantons, on suit des règles différentes. A Lucerne, les revenus des célibataires sont exempts jusqu'à 500 francs et ceux des mariés jusqu'à 800. A Bâle-ville, les familles avec ou sans enfants sont, jusqu'à 1.500 francs de revenu, exonérées d'impôts.

En Saxe, l'*Einkommensteuer* tient compte du nombre des personnes de chaque famille; il en tient compte en Prusse.

Dans cette dernière contrée, les articles 18 et 19 de la loi du 24 juin 1891 établissent que du revenu imposable du chef de famille, quand il ne dépasse pas 3.000 mark, on déduit 50 mark pour chaque membre de la famille qui a moins de 14 ans et qui n'est pas imposable personnellement. En outre, si la famille compte au moins 3 membres qui rentrent dans cette catégorie, la taxe de l'impôt est abaissée d'un degré. On tient compte, en outre, des charges successives de famille, au point d'abaisser l'assiette de l'impôt de trois degrés.

Naturellement, les impôts directs personnels et généraux se prêtent seuls à ce qu'on puisse tenir compte de la situation de famille des contribuables ; dans les autres, il est très difficile au législateur d'en tenir compte.

Pour des motifs d'autre nature, quelques systèmes d'impôts généraux sur le revenu exemptent le revenu des veuves, des orphelins et des gens incapables de gagner leur vie, dans des proportions presque supérieures aux exemptions accordées ordinairement aux petits revenus.

123. Les impôts réels, comme ceux qui frappent les capitaux ou les revenus indépendamment de la personne qui les possède, ne tiennent nullement compte des conditions dans lesquelles se trouve celui qui les perçoit. Le propriétaire d'un terrain qui aurait une valeur de 200.000 fr., et que grèverait une dette hypothécaire de 100.000 ne possède en réalité que la moitié de son fonds. Et cependant, il paie l'impôt sur le fonds entier, comme s'il en percevait tout le revenu. Il peut encore arriver que l'on paie pour des fonds dont on ne tire plus rien, mais dont les propriétaires croient ou espèrent pouvoir se libérer de toutes dettes tôt ou tard.

Bien différent est le cas des impôts généraux et personnels et des impôts de succession. Les premiers frappent le revenu des gens, les seconds les accroissements de leurs biens. Or, un impôt général sur le revenu qui frappe un individu ayant un revenu de 10.000 francs, ne peut le

frapper que sur 8.000, s'il paie par an 2.000 francs pour les intérêts de ses dettes. Il est illogique de frapper le débiteur, quand il est plus simple de se tourner vers le créancier, lequel possède réellement la richesse imposable (1). Pareillement, l'impôt de succession fait contribuer l'héritier d'après ce qu'il a réellement reçu en héritage : si, sur une propriété de 100.000 francs, il y a une dette de 40.000, il est naturel que celui qui ne reçoit en réalité que 60.000 francs, paie exclusivement pour cette somme.

Ne pas tenir complètement compte de la situation du contribuable n'est pas le moindre défaut des impôts réels. C'est pour cela, évidemment, que certains écrivains, avec une exagération tant soit peu manifeste, les considèrent comme des impôts qui ont fait leur temps et qu'il n'est plus possible d'admettre. Il est cependant hors de doute que les impôts réels donnent lieu à des redoublements d'impôts. Le propriétaire d'un terrain paie, pour un revenu de 10.000 francs, même si, par suite de ses dettes, il n'en reçoit que 5.000; mais, à leur tour, les créanciers hypothécaires paient sur leur revenu de 5.000 francs. Ainsi, l'on ne tient pas compte des circonstances qui altèrent la capacité contributive de certaines classes de citoyens, surtout des propriétaires fonciers. Quand c'est possible, il vaut sans doute mieux frapper le revenu là où il se trouve véritablement et éviter les doubles charges nuisibles; ou bien alors, il faut accorder au débiteur le droit de se faire rembourser par le créancier ce qu'il paie pour l'impôt, ou mieux encore que l'État frappe directement le créancier. En tout cas, il est bon que l'on fasse déduction des dettes. La première méthode a l'avantage d'éviter la publicité (si souvent antipathique aux débiteurs), et permet de frapper les capitaux des prêteurs étrangers; mais elle a aussi un assez bon nombre d'inconvénients,

1. Cf. surtout : Von Heckel, *Die Einkommensteuer und die Schuldzinsen*, Leipsick, 1870, pp. 110 et suiv.; E. Cossa, *op. cit.*, pp. 53 et suiv.; De Cérenville, *op. cit.*, pp. 65 et suiv.

comme celui de ne pouvoir s'effectuer que plus difficilement et surtout d'une manière moins simple. Tout système financier dans lequel on admet la déduction des dettes suit, de toute manière, des procédés spéciaux qui se fondent sur l'un ou l'autre principe.

X

La répercussion des impôts.

124. Voici le point le plus important de toute la doctrine financière, comme l'avait compris nettement, dès son époque, le profond esprit de David Ricardo. Le problème fondamental des finances est, sans aucun doute, celui de l'incidence, de la transmission et de la répercussion des impôts. Aujourd'hui encore, Edgeworth pense que les deux problèmes fondamentaux de la science financière sont : Quels premiers principes doivent servir de base à la répartition entre les citoyens du fardeau des impôts? Quels sont les effets des impôts (1)? Pour répondre à cette dernière question, il faut porter ses investigations dans tout le domaine de la science financière. Dans les impôts, il y a ce qui se voit et ce qui ne se voit pas. Très souvent, celui qui paie l'impôt en apparence ne le paie pas en réalité; et inversement, celui-là en est frappé qui paraissait devoir en être exempt.

Quiconque introduit en Italie le pétrole de la Russie ou des États-Unis paie une taxe d'importation. Mais, à son tour, lui qui pouvait vendre le pétrole à un certain prix, le vendra à un autre bien supérieur. Il tentera donc — et dans ce cas il y réussira — de faire passer l'impôt sur les consom-

1. Edgeworth, *The pure theory of taxation* dans *E. J.*, 1897.

mateurs. Ce sera donc en réalité le peuple des consommateurs qui paiera l'impôt. Il y a toute une série de phénomènes de translation, de répercussion, d'incidence, d'efforts pour échapper à l'impôt qui forment le champ le plus intéressant de la science financière (1).

Maintenant nous pouvons prévoir deux hypothèses : la première, c'est celle où l'impôt ne se paie pas du tout; alors, il y a *évasion*. Nous appellerons *évasion* de l'impôt le défaut de paiement de cet impôt, sans qu'il y ait translation à une autre personne. La chose peut arriver aussi bien par la fraude (contrebande) que parce que l'objet de l'impôt vient à manquer. Par exemple, si une taxe élevée sur le pétrole occasionnait un développement des industries du gaz d'éclairage ou de la lumière électrique assez considérable pour faire renoncer au pétrole, nous aurions évasion.

Mais, nous pouvons supposer que l'impôt ne puisse être esquivé; nous aurons alors des phénomènes de répercussion, de translation et d'incidence.

On appelle *percussion* le fait pour l'impôt de tomber sur le contribuable *de jure* : celui-ci peut le payer lui-même ou le faire passer sur d'autres.

La *translation* de l'impôt est le procédé par lequel l'individu frappé tend à faire passer, en tout ou en partie, sur d'autres la charge des impositions. Elle correspond à ce que les Allemands appellent *Ueberwälzung* (2) et les Anglais *Shifting*.

1. Parmi les œuvres fondamentales sur ce point cf. PANTALEONI, *Teoria della traslazione dei tribute*, Rome, 1882; — SELIGMAN, *On the shifting and incidence of taxation*, New-York, 1899; — DE LAUWEREYNS DE ROOSENDAALE, *La répercussion de l'impôt*, Paris, 1901; — KAIZL, *Die Lehre von der Ueberwälzung der Steuern*, Leipzick, 1882; — KNUT WICKSELL, *Finanz theoretische Untersuchungen*, etc., Iéna, 1896, part. I, etc., etc.

2. Mais les Allemands, dont la langue se prête si bien à la formation de mots nouveaux, distinguent à juste titre la translation (*Ueberwälzung*) en *Abwälzung*, *Fortwälzung*, *Rückwälzung*. — 1° Il y a *Abwälzung* lorsqu'une somme d'impôts déterminée se trouve répartie ou sur une plus grande somme de richesses, et sur un revenu plus

En d'autres termes, il y a translation de l'impôt quand le contribuable *de jure* rejette l'impôt sur un contribuable *de facto* qui, ou bien le rejette sur d'autres, ou bien en est atteint.

On appelle *incidence* la direction effective de l'impôt ; quand un individu ne peut faire passer à d'autres l'impôt et le paie réellement, il est alors *frappé* par l'impôt. Il y a donc incidence quand une nouvelle répercussion n'est plus possible.

Dans l'exemple choisi, l'importateur de pétrole est frappé par l'impôt : il y a donc là un phénomène de *percussion*. A son tour, il transfère à d'autres le poids de la taxe : il y a là *translation*. Le consommateur est, en réalité, frappé par l'impôt et paie lui-même la taxe ; il y a là *incidence*. La contrebande se développe ou beaucoup songent à substituer le gaz ou la lumière électrique au pétrole : il y a là *évasion*.

Quand on applique un impôt, on doit toujours chercher si, par suite de cette application, la demande ou l'offre de la richesse ou du service qu'on a frappé augmente ou diminue. Supposons encore l'exemple que nous avons pris tout à l'heure, d'un importateur de pétrole. A la suite d'une augmentation de taxe, il peut y avoir augmentation du prix de la marchandise. Le pétrole sera-t-il alors moins demandé qu'auparavant ? Ou bien les importateurs, en concurrence les uns avec les autres, préféreront-ils n'en pas augmenter le prix ? et puisque l'importation en est moins avantageuse, y aura-t-il moins d'offres qu'auparavant ? Si une nouvelle augmentation de la taxe amène une hausse des prix, dans quelle mesure se produira l'évasion ? sous quelle forme ? Nous avons choisi un cas simple, et ensuite nous avons posé

grand, ou sur un produit plus grand. Il ne s'agit véritablement pas d'une répercussion, mais d'un fait qui a, lui aussi, la plus grande importance dans les phénomènes financiers ; — 2° il y a *Fortwälzung* ou répercussion progressive quand la transmission va du producteur au consommateur ou de l'entrepreneur à l'ouvrier ; — 3° il y a *Rückwälzung* ou progression en arrière, lorsque la transmission se fait d'ouvrier à entrepreneur, de consommateur à producteur. Cf. WAGNER, *Finanz*, vol. II, pp. 346 et suiv.

quelques simples questions ; mais il existe des cas bien plus complexes. Au fond, la translation de l'impôt ne peut survenir qu'à la suite d'une variation des prix ; celle-ci, à son tour, ne peut que provenir de l'augmentation ou de la diminution de l'offre ou de la demande. Ainsi, les phénomènes de la translation en viennent à se trouver en étroit contact avec les phénomènes de la valeur et à en être, pour ainsi dire, une conséquence.

Tous les phénomènes relatifs aux impôts peuvent être étudiés d'après des circonstances bien différentes; par exemple, selon qu'il y a libre concurrence, ou monopole d'une des parties; selon que l'on traite de marchandises ou de richesses produites à prix de revient croissant ou décroissant; qu'il y a ou non mobilité ou immobilité de travail ou de capital, etc. D'autre part, on ne peut considérer chaque système d'impôt isolément; il faut le placer dans les circonstances au milieu desquelles il agit : plus un impôt est général et moins est fréquente sa translation.

125. Un impôt général sur le revenu ne présente d'ordinaire aucune possibilité de translation : plus, avons-nous dit, un impôt est général, moins on peut le faire passer à d'autres. Supposons un impôt de 10 0/0 sur tous les revenus, la translation ne serait pas possible; allons plus loin encore : un impôt unique de capitation, de 1 franc par habitant, n'offrirait aucune possibilité de translation (1). Mais c'est là une hypothèse en dehors de la réalité.

L'*impôt* est-il *lourd* ou *léger* ? Dans l'un ou l'autre cas, les contribuables s'arrangeront différemment : un impôt très léger se transmet d'ordinaire beaucoup moins qu'un impôt lourd. Dans les pays où s'introduisent sous forme très légère des impôts sur la fabrication de certaines marchandises, il arrive souvent que les producteurs aiment mieux

1. Cf. A. Held, *Zur Lehre der Ueberwälzung der Steuer in Tubingen Zeitschrift*, 1868, XXIV, p. 467; Shahr, *The single Tax*, New-York, 1896, chap. IV, etc.

les supporter eux-mêmes que d'apporter un changement, quel qu'il soit, dans le prix des marchandises, et, de toute façon, courir des risques.

Différent est le cas du *monopole*, différent le cas de la *concurrence*, au point de vue de la répercussion des impôts. Quand il existe une industrie monopolisée, l'impôt qui la frappe ne présente ordinairement aucune possibilité de translation. En effet, que peut faire le monopoleur? Il ne peut élever ses prix, parce que, s'il avait pu agir ainsi par suite de circonstances économiques favorables, il l'aurait déjà fait. Les prix antérieurs à l'imposition coïncidaient avec une consommation correspondante aux bénéfices les plus considérables; une hausse, quelle qu'elle soit, ne peut que restreindre la consommation et par là réduire encore les profits. Bien différent est le cas de la libre concurrence. Ici, l'entrepreneur cherchera à augmenter ses produits. Quand il s'agit d'un impôt général, la chose est plus difficile : les raisons de l'échange restent invariables entre les divers producteurs; ceux-ci finissent par subir une diminution de revenu. Mais quand il s'agit d'impôts partiels, les marchandises frappées ayant un prix de revient plus élevé, devront augmenter de prix. Si la consommation diminue proportionnellement, c'est le producteur que frappe l'impôt; mais s'il s'agit de marchandises dont la consommation ne se restreint pas, parce qu'elle ne peut pas se restreindre, les consommateurs deviendront les contribuables de fait. En thèse générale, pour que se vérifie dans la libre concurrence la transmission, il faut que les producteurs puissent vendre à un prix plus grand qu'auparavant la même quantité de marchandises. Inversement, lorsque la consommation se restreint, alors la transmission ne se manifeste généralement pas.

La plus ou moins grande *mobilité du capital* exerce une puissante influence sur les effets des impôts. En réalité le capital n'a jamais une mobilité parfaite; mais, entre les capitaux de spéculation et les capitaux fonciers, la différence

est grande, et très divers sont les degrés de mobilité. Plus un capital est mobile, plus il tend à se soustraire à l'impôt. Lorsqu'un capital est employé d'une manière durable dans une industrie, la transmission en est difficilement possible. La mobilité du capital dépend, non seulement de la nature des entreprises, mais des obstacles légaux, des risques, des considérations sociales, de l'intelligence et des dispositions des capitalistes. La mobilité parfaite n'est qu'une hypothèse.

Certaines choses sont tellement entrées dans nos habitudes que nous ne réusissons pas à nous en passer; il en est d'autres auxquelles nous renonçons facilement. Un impôt qui frappe la fabrication des premières agit tout autrement qu'un impôt qui frappe la fabrication des dernières. Il faut tenir compte, en effet, de l'*élasticité de la demande*. Supposons un impôt tel qu'il double certains prix; nous pouvons voir des consommations disparaître, d'autres diminuer, d'autres rester stationnaires. Sans doute, les phénomènes ne se manifestent jamais sous une forme aussi simple. Mais qu'il se trouve une consommation indispensable, que l'acheteur doive acquérir à n'importe quel prix, c'est lui, en réalité, que l'impôt atteint. Toutefois, bien des prix peuvent monter, et même notablement, sans que la demande diminue. Les biens de première nécessité, par exemple, sont d'une consommation peu élastique; il en est de même pour ceux de grand luxe. Au contraire, le *comfort* modéré, le luxe moyen, dirions-nous, est plus élastique et plus sujet à varier sous la pression de l'impôt.

Il existe certains produits à prix de revient *croissants*, *décroissants*, *constants*. Les industries naturelles limitées, comme la terre, les mines, etc., nous offrent des prix de revient croissants : aux masses successives de capitaux qui y sont engagés correspondent des bénéfices proportionnellement inférieurs. Inversement, dans les industries manufacturières, la concentration, la production de la force à meilleur compte font décroître les prix de revient. Enfin, il

existe des industries à prix constant (1). Or, écrit Séligman, les forces qui tendent à faire prévaloir les diverses lois de la production se combinent diversement en cas de monopole ou de libre concurrence. Dans le cas de monopole à prix de revient constant, le monopoleur fixe son prix de vente aussi haut que le lui permet l'élasticité de la demande; à prix de revient décroissant, il tend à le fixer moins haut, parce que plus s'élève le pourcentage du prix de revient, moins la vente est productive; plus la diminution du prix de revient s'accentue, et moins l'impôt tentera de l'atteindre. A prix de revient croissant, la tendance inverse se manifeste. Dans le cas de la libre concurrence, les industries à prix de revient constant se règleront de la même manière; celles à prix de revient décroissant tendront à élever leurs prix de vente au-dessus de ce qu'ils sont dans le cas du prix de revient constant; celles à prix croissant auront la tendance opposée, parce que plus la consommation se restreint, plus s'abaisse, pour le producteur, le coût de production de chaque unité. Ainsi, la condition plus favorable au monopole étant le prix de revient décroissant, c'est celui-ci qui détermine la hausse moins forte des prix de vente; la condition la plus favorable à la concurrence étant celle du prix de revient croissant, c'est celui-ci, à son tour, qui implique la moindre hausse. Il faut tenir compte de bien d'autres conditions dans l'étude des effets des impôts et surtout dans l'étude de leur transmission; il faut savoir si l'impôt frappe les revenus, ou, par-dessus les revenus, s'il s'agit d'industries dans lesquelles les *avantages différentiels* en fait de production ont ou n'ont pas grande importance. Dans presque toutes les industries, certains producteurs se trouvent dans de meilleures conditions que les autres : ou bien ils ont plus près d'eux des marchés de plus forte consommation, ou ils possèdent une plus grande abon-

1. Seligman, *Incidence*, pp. 179-219; cf. Marshall, *Principles*, 2e éd., p. 453; — Edgeworth, *loc. cit.*

dance de capitaux, ou une plus grande activité. Dans le cas d'un impôt nouveau ou d'un accroissement des impôts déjà existants, le producteur qui se trouve dans de meilleures conditions peut s'efforcer de produire davantage, à bon marché, et par là maintenir les prix tels qu'ils étaient, en travaillant surtout pour l'avenir. Comment, dans ce cas, agit l'impôt? Il oblige les producteurs moins habiles ou moins heureux à disparaître. Quant aux plus forts, ce n'est que pour peu de temps qu'ils voient leurs bénéfices réduits, mais l'impôt reste comme un allié dans l'œuvre de la sélection. En Allemagne, non seulement les impôts, mais les obligations imposées par la législation sociale, ont agi dans le sens de la disparition des producteurs placés dans les conditions les moins avantageuses.

Dans l'étude de chaque impôt, nous aurons l'occasion de constater quelles sont les bornes de la translation. On peut dire que pour chacun d'entre eux travaillent diversement des causes diverses, suivant des circonstances spéciales. Il s'ensuit que l'étude des phénomènes de la translation se présente toujours sous un aspect extrêmement complexe.

Sans doute, certaines règles sont maintenant acquises. Ainsi, l'on peut dire que les impôts directs, si l'on en retranche ceux sur les profits, sont, en général, moins sujets à translation que les indirects. Quelques-uns des impôts indirects, comme ceux de succession, ne donnent lieu à aucune transmission. Mais, en général, les impôts indirects ont une grande facilité à passer de l'un à l'autre, surtout ceux qui regardent la consommation et les échanges. Il est donc d'une extrême importance d'organiser le système fiscal de telle manière que les procédés de translation soient prévus et calculés dans une juste mesure en ce qui concerne leurs résultats.

Les taxes, comme celles qui d'ordinaire ne donnent pas lieu à transmission, sont préférables quand elles sont possibles. Mais puisque leur action se borne seulement à quelques services et que les impôts sont inévitables, il

faut, en les organisant, tenir compte de tous les procédés de translation, compenser les effets des impots indirects qui, dans une plus large mesure, portent sur les faibles, par les impôts directs et par les impôts de succession, dont la transmission est ou impossible ou très limitée et qui frappent surtout les forts et les riches (1).

XI

Quelques règles relatives aux impôts.

126. Il y a longtemps qu'Adam Smith, avec une admirable précision, a, dans son grand ouvrage, éclairci en quatre règles fameuses les principes qui doivent régler la manière d'exiger les impôts. Actuellement encore, on peut dire qu'il y a peu de chose à ajouter à ces règles. Elles avaient peut-être été exposées d'abord par d'autres, mais personne peut-être ne les indiqua avec une pareille précision. Aussi S. Mill les appelle-t-il *classiques* à juste titre, et Hock *logiques*. Quelques écrivains toutefois les exposent sous forme dogmatique; il est bon d'avertir le lecteur qu'elles ne sont pas les seules qui retiennent l'attention de l'administration financière : il en est d'autres qui ne sont pas de moindre importance. En tout cas, il sera bon de les exposer, pour plus de simplicité, telles que Smith les a formulées :

Première règle : *Les citoyens d'un État doivent contribuer à maintenir le Gouvernement, le plus possible en proportion du revenu dont ils jouissent sous la protection de l'État. Les dépenses du Gouvernement sont à l'égard des individus d'une grande nation comme les dépenses d'administration par rapport aux propriétaires d'un grand domaine, lesquels sont tous*

1. WAGNER, *Finanz*, § 100.

obligés de contribuer à de telles dépenses en proportion des intérêts qu'ils ont respectivement dans ce domaine. Ce premier principe, dit de justice ou de proportion, a un caractère théorique ; il affirme que l'impôt doit avoir les qualités d'uniformité et de généralité ; il faut, par conséquent, que chaque citoyen contribue en proportion de sa fortune. L'impôt, a dit J.-B. Say, est un fardeau ; pour qu'il pèse moins sur chacun, il importe qu'il pèse sur tous. Les citoyens peuvent contribuer ou en proportion de leur revenu, ou dans une mesure progressive. Il n'est pas déraisonnable qu'il en soit ainsi, disait A. Smith lui-même.

Deuxième règle : *L'impôt (ou la part d'impôt) que chaque citoyen est tenu de payer doit être certain et non arbritaire. La date du paiement, le mode, la somme à payer, tout doit être clair et précis, tant pour le contribuable que pour toute autre personne.* Ce principe est dit de *certitude.* Que l'impôt soit donc certain et non arbitraire. Le principe de certitude exige que les contribuables sachent bien ce qu'ils doivent donner, soit par *quotité,* soit par *contingents.* L'indétermination est, dans les lois d'impôts, un des pires fléaux qu'on puisse imaginer. Une inégalité, quelle qu'elle soit, réelle ou supposée, est toujours extrêmement nuisible. Il faut que les rôles des impôts soient toujours rédigés de telle manière qu'on puisse toujours les lire aisément : pas d'indécision et surtout pas de possibilité d'arbitraire (1).

Troisième règle : *Tout impôt doit être perçu à la date et de la manière que l'on peut présumer et affirmer être les plus com-*

1. Cf. surtout Smith, *op. cit.*, liv. V, ch. II, § 1, dont L. Lavergne dit (*Revue des deux mondes*, 15 sept. 1859) : « Quand on songe à ce qu'était alors partout la constitution des impôts, établis et perçus au hasard, on s'étonne de ce qu'il a fallu de réflexion et de perspicacité pour créer de toutes pièces une nouvelle théorie ». Cf. pourtant J.-B. Say, *Traité*, tome III, ch. IX ; — Wagner, *Finanz*, tome II, pp. 220 et suiv. ; — Stourm, *Systèmes généraux d'impôts*, pp. 32 et suiv. ; — Sismondi, *Nouveaux principes d'économie politique*, tome II, 46, ch. VIII ; — Garnier, *Traité des Finances*, pp. 161 et suiv. ; — Pierson, *loc. cit.*, etc., etc.

modes pour le contribuable. Ce principe est dit de *commodité*. Il faut que le contribuable soit vexé le moins possible et que l'impôt soit perçu de façon à lui causer, grâce aux circonstances de lieu et de temps, le moins d'ennui possible. D'ordinaire, excepté pour les taxes douanières et les impôts indirects, le paiement se fait dans la ville où demeure le contribuable. D'autre part, le Trésor cherche, par ses paiements à agir utilement sur la circulation au moment où le plus grand nombre des recouvrements doit se faire. De plus en plus, on tend à supprimer les formalités inutiles ou nuisibles : l'abus des serments, des inquisitions, des exhibitions de documents, de tout ce qui restreint la liberté personnelle doit être considéré comme extrêmement condamnable. On paie presque partout les impôts directs par fractions mensuelles, trimestrielles, ou semestrielles; et les impôts indirects ordinairement de la manière la plus utile au contribuable.

Quatrième règle : *Tout impôt doit être perçu de manière à enlever des mains du peuple la plus petite somme possible en plus de ce qui doit entrer dans le Trésor; de manière aussi que l'argent du peuple soit retenu le moins de temps possible avant son entrée dans le Trésor.* Ce principe concerne le procédé économique du recouvrement. Que le moins possible de l'argent fourni par le contribuable soit employé en dépenses de recouvrement. Que cet argent reste le moins possible entre les mains des percepteurs. D'ordinaire, on peut dire que les meilleurs systèmes financiers sont ceux dans lesquels la recette nette de l'État est la plus considérable, sans que les efforts des contribuables se déperdent en ruisseaux tortueux. Les systèmes où se trouvent le moins de frais de perception sont ceux qui offrent les meilleures institutions financières. Ordinairement on confond les dépenses de *recouvrement* avec les dépenses d'exploitation; de là vient que, dans certains budgets, les dépenses effectives semblent plus fortes qu'elles ne le sont en réalité; dans d'autres, moins considérables. Certains pays possèdent un immense do-

maine fiscal; d'autres en ont un très petit : établir des comparaisons sommaires, c'est certainement tomber dans l'erreur. Mieux vaut comparer impôt pour impôt, ou du moins chaque groupe d'impôts avec d'autres groupes homogènes. Ainsi seulement, l'on pourra voir quelles sont les dépenses réelles de recouvrement. Sans doute, les États cherchent chaque jour à réduire les dépenses de recouvrement au minimum, et il y a eu presque partout sur ce point une diminution constante. Les communications plus promptes et plus sûres, l'accroissement des richesses, la simplification des différents mécanismes financiers font que les revenus fiscaux augmentent en plus grande proportion que les dépenses relatives à leur perception. A l'époque de Sully, de 150 millions qui formaient, en France, le produit net des impôts, 30 seulement entraient dans les caisses de l'État. Au temps de Necker, les dépenses de perception montaient à 11 0/0 du produit total. Elles sont ensuite descendues à 10,7 0/0 en 1828, à 7,4 en 1836; aujourd'hui, elles représentent un chiffre beaucoup moindre. Nous ne croyons pas que les comparaisons qui se font d'ordinaire aient aucune valeur, surtout quand il s'agit de la masse totale du budget. Alors, non seulement on ne tient pas compte de la différence entre les dépenses d'*exploitation*, en général, et celles de recouvrement, mais non plus d'un ensemble de faits qui altéreraient profondément le résultat, dès qu'on y porterait son attention. En Italie, il semble presque que les taxes intérieures de consommation que perçoit l'État n'entraînent aucune dépense de recouvrement, puisque ce sont les communes qui les paient à l'État ; au contraire, les dépenses de recouvrement sont énormes. Ce n'est là qu'un exemple, on en pourrait citer sans fin. Le meilleur système, c'est donc de comparer impôt à impôt. On ne pourra savoir que de cette façon quelles sont les dépenses de recouvrement et quelles sont les recettes nettes de l'État. On doit le plus possible avoir soin de réduire au minimum les dépenses de recouvrement; mais, pour la plupart des impôts indirects, cette

réduction ne pourra jamais être aussi considérable qu'on peut l'espérer.

127. Sismondi, Garnier, Wagner, Stourm, Pierson, beaucoup d'autres écrivains ont complété par d'autres règles celles que, dès son époque, A. Smith a formulées avec tant de précision; mais beaucoup de leurs règles se trouvent déjà en germe dans les principes d'A. Smith. Assurément, il faut que tout système financier réponde théoriquement, non seulement à la justice, à la certitude, à la commodité, à l'économie de perception, mais encore à d'autres exigences.

La première règle est un principe fondamental qu'il ne faut jamais oublier. La voici : *Que la production ne soit jamais gênée par les impôts.* Il n'y a au monde aucun pays assez riche pour ne pas considérer comme dangereuse toute diminution dans la production. Lors donc qu'un impôt, pour diverses raisons — parce qu'il est trop rigoureux, ou qu'il frappe le produit brut plus que le produit net, ou qu'il est vexatoire, — lorsqu'un impôt, disons-nous, gêne la production, il faut le considérer comme nuisible. Il peut sembler que tout impôt, — ne serait-ce que dans une mesure restreinte, — a cette conséquence. Un impôt, en effet, diminue toujours la capacité d'épargne des citoyens. Mais le principe exposé s'entend en un sens plus restreint. Il ne faut jamais adopter d'impôts qui fassent obstacle à la production, ou qui diminuent l'esprit d'initiative ou d'émulation au travail et aux affaires. Un pays qui met des taxes d'exportation sur des marchandises qui n'ont pas une supériorité incontestée sur le marché international gêne sa production; il y met également des entraves si, par de gros impôts sur la fabrication, il accroît artificiellement le coût de la production. Mais si les impôts se perçoivent pour le développement des services qui aident à ce même accroissement des industries, il ne sont nullement condamnables. Et même il faut encore distinguer, en cette matière, ce qui touche à la nature des impôts : il en existe quelques-uns ayant un caractère local, par exemple, et dont les conséquences se font

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

voir immédiatement comme favorables à la production; d'autres, qui sont locaux ou généraux et dont les effets ne sont visibles qu'indirectement. Si le produit d'un impôt local est entièrement destiné à tracer une bonne route qui fasse communiquer un quartier industriel avec une station de chemin de fer, il est probable que les industriels qui ont payé l'impôt en ressentent immédiatement l'avantage. Dans les impôts d'État destinés à des services publics, d'un caractère plus général, les effets, bons ou mauvais, se font toujours sentir moins directement. Il ne faut pas toutefois donner au principe que nous avons exposé une interprétation trop large : en définitive, tout impôt prélève une partie de l'épargne des particuliers. Mais, ce qu'il faut voir, c'est si ce prélèvement est nécessaire, et si, dans le cas où on s'en priverait, on ne nuirait pas davantage à la production, en abandonnant ou en négligeant des services publics d'utilité générale. Si donc les impôts doivent toujours être pris sur l'épargne et sur la production annuelle de la nation, qu'ils ne soient jamais assez lourds pour décourager la production!

Pour le même motif, *il faut diminuer ou abolir les impôts* lorsqu'ils tendent à réduire la consommation. Quel effet produisent sur la consommation des impôts trop élevés ? Un préjudice pour tout le monde : ils diminuent la consommation, par conséquent la production, et contraignent souvent la population à descendre à un niveau de vie plus bas. C'est là, observe Pierson avec beaucoup de finesse, le grand désavantage des taxes de consommation trop lourdes : la population recourt à des marchandises moins chères. Quiconque ne peut faire la dépense achète non plus l'article de qualité supérieure, mais celui de qualité inférieure. Les bons aliments, une boisson hygiénique se trouvent remplacés par de mauvais aliments et une mauvaise boisson. A l'avantage de qui ? Non de l'État, certes ; non du producteur et encore moins du consommateur. J.-B. Say en était déjà frappé de son temps. Il se trouvait en Angleterre lorsque l'on

y introduisit un impôt sur les fenêtres : le propriétaire de la maison en fit aussitôt murer quelques-unes. Qui donc y a trouvé avantage ? se demandait Say. Non pas l'État, puisqu'il n'y a rien gagné ; non pas celui qui demeurait dans la maison, puisqu'il y a perdu de la lumière ; ni davantage le propriétaire de la maison, puisqu'il a dû faire murer les fenêtres, et, par le fait, dépenser inutilement son argent.

Quand un impôt a pour effet de réduire *notablement* la consommation, il faut le diminuer, et on peut l'abolir. Nous avons dit : notablement, parce qu'enfin tout impôt, en diminuant les disponibilités, réduit, si peu que ce soit, la consommation. Certains impôts locaux ont parfois pour effet d'améliorer visiblement la matière de la consommation. Si, par exemple, grâce aux produits d'un impôt nouveau, une municipalité trouve assez d'argent pour paver de nouvelles rues, leur fournir la lumière et y faire conduire l'eau, les maisons qui bordent ces rues augmentent sans doute de valeur, et souvent non pas proportionnellement à la dépense, mais dans une proportion bien plus forte. C'est là un cas dans lequel l'impôt peut améliorer la consommation. Mais supposons un impôt sur la valeur locative, impôt très dur ; visiblement, il fera empirer la consommation ; il poussera les habitants d'une ville à choisir des maisons moins bonnes et à abandonner les meilleures.

Dans beaucoup d'États, il y a une grande instabilité en matière de lois. Les lois fiscales elles-mêmes subissent de nombreux changements, presque toujours par suite du désir d'en tirer un produit plus considérable ; souvent, par passion de réforme. La politique, quelle qu'elle soit, n'est pas aux mains d'une élite, mais souvent dans celles des plus sournois et des plus intrigants. Or, par pure folie de popularité, les politiciens abusent de prétendues réformes financières. Souvent ces réformes sont plus formelles que réelles, plus nuisibles qu'utiles. Au contraire, en matière

financière, rien ne nuit plus que l'instabilité ; *cæteris paribus*, comme parlent les mathématiciens, *à égalité de conditions, un ancien impôt est toujours préférable à un impôt nouveau*. Ce n'est pas qu'il faille considérer le *statu quo* comme l'idéal : ce n'est ni possible, ni utile. Mais il ne faut rien modifier qui ne constitue un progrès réel ; il faut le plus possible faire les réformes dans des circonstances favorables et avec une grande prudence. Dans les projets de réforme aussi, il vaut toujours mieux, quand il est possible, partir de ce qui existe.

L'impôt doit toujours avoir une fonction essentiellement fiscale ; il doit fournir les moyens de fonctionnement des organismes nécessaires à la vie collective. Tout autre but est subsidiaire; parfois, il est nuisible. L'impôt ne peut frapper au hasard. Et c'est pourquoi l'on s'efforce, de jour en jour davantage, de tenir compte des conditions personnelles des contribuables. Mais il est absurde de croire qu'au moyen de l'impôt on puisse changer les assises de la société, y introduire la morale ou en réparer les injustices. L'impôt ne peut modifier l'organisme social, dont, lui-même, il n'est qu'une émanation. Il ne peut être qu'un utile instrument de réformes sociales, faire disparaître les abus les plus nuisibles, compenser les injustices les plus criantes. Il est utile que le législateur regarde de près aux abus de certaines institutions ; ainsi, il peut exonérer les coopératives de production, non les *cafés chantants*. Mais il est tout aussi évident qu'étant un instrument solide de réforme, l'impôt ne peut ramener la morale où elle n'est pas (comme le prétendaient les partisans des impôts somptuaires) ; il ne peut davantage changer jusque dans ses fondements l'institution sociale dont il émane.

Le plus qu'on le peut, il est bon *d'éviter le contact des agents du fisc avec les contribuables*. Cette recommandation dérive de la règle même qui dit que tout impôt doit rester le moins de temps possible entre les mains des percepteurs et aller pour la plus grande part possible à l'État.

Mais cela veut dire non pas seulement que la perception doit coûter peu, mais bien qu'il faut éviter toutes les inquisitions inutiles et, le plus possible, le contact direct des agents du fisc avec les contribuables. Dans les impôts indirects, le but est atteint lorsque les impôts sur la fabrication frappent les marchandises au moment même de la production, lorsque les taxes de douane frappent le gros importateur. Inversement, les taxes de consommation ont le tort de mettre en contact trop direct les petits consommateurs et les agents du fisc et, pour cette raison, elles sont plus généralement détestées. Même dans les impôts indirects, on tend le plus possible à abandonner les formes inquisitoriales qui en viennent, de toute manière, à être nuisibles.

Il est encore évident que *l'impôt doit être élastique*, suffire aux besoins auxquels il est destiné et offrir en même temps une possibilité d'augmentation. Les contrées qui sont parvenues à un haut degré d'oppression financière et qui ne connaissent plus les impôts élastiques, mais chez lesquelles les impôts manquent de souplesse et de facilité au changement, sont en proie à de graves difficultés devant toute modification à opérer et en face des exigences imprévues de la politique et de l'administration. Au contraire, ces pays se trouvent dans des conditions avantageuses qui, comme l'Angleterre, ont des impôts légers et, par le fait, très élastiques. L'*income-tax* peut, dans des circonstances extraordinaires, se doubler sans aucun inconvénient.

XII

Quelques sophismes relatifs aux impôts : les limites de l'imposition.

128. Bien des théories touchant les impôts ont été épuisées dans les parlements; et de même un assez grand nombre de théories touchant les dépenses publiques.

L'*impôt*, a-t-on dit, *pousse à l'économie et agit utilement*, même comme stimulant, *sur la production*. Adam Smith ayant remarqué, dès son époque, que les guerres avaient absorbé une grande partie des richesses de l'Angleterre et gaspillé beaucoup d'activité, Mac Culloch crut plus tard corriger les affirmations de Smith par quelques observations en grande partie justes, mais qui déterminèrent un assez grand nombre d'équivoques, par la faute surtout de celui qui a cru exagérer la portée des paroles de Mac Culloch.

Cet écrivain faisait remarquer que, sans les guerres dans lesquelles l'Angleterre s'est trouvée engagée après la Révolution de 1688, la plus grande partie des capitaux qui ont été employés aux dépenses de la lutte n'auraient jamais été créés. En d'autres termes, d'après Mac Culloch, une augmentation des impôts a la même puissante influence sur une nation que celle qu'exerce, sur chaque individu, l'augmentation de sa famille et de ses dépenses nécessaires.

L'Angleterre, sous la pression de la guerre commencée en 1799, vit son industrie devenir plus intense, et donna la preuve d'un plus grand esprit d'entreprise et d'invention. Toutes les classes sociales firent de leur mieux pour sortir d'un état pénible; la production s'en ressentit. Sans doute, si les impôts eussent été très oppressifs, ils n'auraient pas eu cet effet; mais ils n'étaient pas assez forts pour produire

l'abattement et le désespoir, bien qu'ils fussent assez lourds pour nécessiter un accroissement considérable de l'industrie ou de l'épargne, afin de prévenir la diminution des fortunes particulières ou de leur taux d'accroissement annuel.

L'homme agit par la crainte ou par l'espérance : l'impôt excite souvent le premier de ces sentiments. Une augmentation d'impôt provoque la crainte de tomber d'une position élevée, d'être privé des commodités et des aises que l'habitude a rendues indispensables; la combinaison de ces deux sentiments produit des effets qui ne se seraient pas manifestés autrement, et pas davantage par l'action isolée d'un des deux. Sans la guerre contre l'Amérique et la guerre contre la France, concluait Mac Culloch, il y aurait eu moins d'industrie et moins de frugalité, parce qu'on aurait eu moins besoin de l'une et de l'autre. Et nous inclinons à penser que ceux qui étudient la matière, sans y mettre de passion, seront portés à reconnaître que l'accroissement de l'industrie et de la frugalité, causé par ces conflits, a fait plus que compenser les énormes dépenses de ces guerres et que le capital de ce pays est probablement aussi grand à l'heure présente qu'il l'eût été si ces conflits armés n'avaient pas eu lieu (1).

Tout cela est très fin; nous n'osons pas dire que ce soit entièrement vrai, bien que nous inclinions à croire qu'actuellement on exagère dans le sens opposé à celui de Mac Culloch. Les difficultés, a dit Mac Culloch dans le même ouvrage, aiguisent l'esprit, de même, sans doute, que la domination rend souvent plus intense l'amour de la liberté. Mais peut-on dire que le despotisme soit la chose la plus utile à la liberté? Parfois l'impôt peut servir d'aiguillon, mais sans doute dans des limites assez étroites; de même, la souffrance peut nous amener à adopter un meilleur système d'hygiène et, dans ce sens, nous donner la santé. L'im-

(1) Mac Culloch, *On taxation and the funding system*, Londres, 1845.

pôt, aiguillonne parfois l'activité ; les débiteurs, pour sortir d'une situation tourmentée, multiplient leur activité ; mais il n'est pas vrai que leurs dettes soient un gain.

Néanmoins, la portée de l'observation de Mac Culloch est plus profonde qu'on ne le croit d'ordinaire. Les phénomènes sociaux sont extrêmement complexes, et très divers les sentiments qui nous incitent à agir. Or, quand on abuse de la méthode simpliste et qu'on insiste, par exemple, sur les capitaux qu'aurait amassés un pays s'il n'avait pas eu d'impôts, on tombe dans une exagération des plus graves, parce que l'on affirme que dans des circonstances différentes se seraient manifestés les mêmes phénomènes de production et d'échange. Pareillement, l'affirmation qui revient dans un si grand nombre de discours parlementaires et qui est si souvent répandue dans les journaux, cette affirmation, d'après laquelle l'impôt, retournant aux mains qui l'ont payé, ne fait aucun mal, est tout simplement puérile. On ne peut s'expliquer comment des hommes d'une culture assez élevée la répètent tout le temps. On dit : En Italie l'État prend aux contribuables un milliard et demi ; c'est un petit malheur, puisque, d'après l'expression vulgaire, l'argent *circule*. Hamilton a depuis longtemps montré le ridicule de cette affirmation. Prétendre, a-t-il dit, que l'argent enlevé par l'impôt et dépensé au milieu de ceux qui l'ont payé, ne donne lieu à aucune perte pour les contribuables, n'est pas moins absurde que si l'on voulait absoudre un voleur, convaincu d'avoir dérobé de l'argent à un marchand et qui se justifierait en disant qu'il lui a restitué cet argent postérieurement, en lui achetant des marchandises. Sans doute, le cas d'un pays qui paie tribut à l'étranger, comme une colonie durement administrée, n'est pas celui d'un pays dans lequel le produit des impôts est consacré à des travaux d'utilité générale. Mais dans ce second cas, la comparaison du marchand est parfaitement vraie. Ce n'est pas que les impôts doivent s'employer utilement. Ils peuvent servir aussi bien à développer la

richesse qu'à la déprimer, aussi bien à des fins civilisatrices qu'à des fins coupables. Un pays qui s'abandonne à une guerre de conquête coloniale folle et à une guerre dangereuse emploie très mal l'argent que les contribuables lui ont versé. Mais cela n'empêche pas que les contributions payées par les citoyens soient de véritables *impôts*. Même dans nos régions, nous ne pouvons pas dire que tout ce que l'État prend aux contribuables soit dépensé utilement. Supposons qu'une diminution des dépenses publiques pût avoir lieu sans affaiblir la sûreté ni la défense et sans désorganiser les services publics, et supposons que tout cela comporte une diminution des impôts. Peut-on nier que ce soit là un grand bienfait? La diminution des dépenses publiques (on peut bien le répéter avec Mac Culloch) et, par conséquent, une diminution d'impôts offre aux contribuables un avantage de la même nature que celui que procure au public la baisse des prix de toutes les marchandises indispensables ou universellement utiles.

Enfin, a-t-on dit, l'impôt est un placement; et même, il peut être le meilleur des placements. L'État prend, sous forme d'impôts, l'épargne des citoyens et la consacre à des œuvres de production : il fait de grands travaux publics, répand la culture, l'enseignement technique, etc. C'est en cela même qu'est l'erreur fondamentale des affirmations précédentes, c'est-à-dire dans la supposition que les produits des impôts doivent s'employer à des buts de production. Et s'ils étaient mal employés? Peut-on dire vraiment que les sujets arméniens fassent le meilleur des placements quand ils donnent leurs dernières ressources pour payer ces mêmes soldats turcs qui les persécutent et les outragent? Et cependant, on ne peut nier que les Arméniens paient des impôts; bien plus, qu'ils en paient plus que d'autres. *Mutatis mutandis*, cela est vrai pour tous les pays. Peut-on dire proprement que l'Espagne, qui a sacrifié à Cuba une partie de ses ressources, les ait dépensées convenablement? que les très lourds impôts payés par les Espa-

gnols aient constitué le meilleur des placements? Très souvent, l'État emploie fort utilement les richesses qu'il prend aux citoyens; parfois il les emploie mieux que les simples particuliers; mais il n'est pas dit qu'il en doive être ainsi.

Sans doute, le cas des pays modernes, où la grande majorité des citoyens participe directement ou indirectement au gouvernement, est bien différent de celui des anciens États. Mais il ne faut cependant pas exagérer en disant qu'aujourd'hui les impôts sont de *bons* placements.

Reste une autre illusion à détruire, une illusion non moins nuisible, dont Rousseau a été le théoricien, mais dont la pratique est bien plus ancienne, l'illusion que l'inégalité des conditions puisse être corrigée par les impôts. L'impôt ne peut jamais changer les rapports économiques existants; il peut, tout au plus, en corriger certaines duretés.

Cette illusion est d'autant plus nuisible que, comme nous l'avons vu, la répartition du revenu est telle presque partout qu'on ne peut pas soutenir l'opinion qu'elle suive le *processus* de concentration tant de fois indiqué. On observe bien plutôt, dans notre société, une tendance des revenus moyens à croître et des petits revenus à s'élever de plus en plus.

129. Comme nous l'avons vu, les recettes publiques sont déterminées par les dépenses publiques; mais, en définitive, elles sont limitées par le revenu de chaque nation et par l'intensité des besoins collectifs qu'éprouvent les citoyens. Pour proportionner les impôts au revenu national et pour en voir les effets, il faut pouvoir en mesurer le fardeau. Les richesses que l'État et les collectivités prennent aux citoyens sont toujours enlevées aux consommations individuelles et destinées à la production des services publics ou, pour le moins, à maintenir les formes prédominantes du gouvernement. Or, la charge des impositions ne se peut mesurer qu'en tenant compte de trois

éléments : le montant de la richesse privée, le montant des recettes publiques et enfin l'importance des services publics qui représentent la restitution que fait l'État aux citoyens. On ne peut se rendre compte de tout cela qu'à l'aide d'une nombreuse série d'éléments et de l'observation d'un ensemble de phénomènes généraux de la vie économique.

Les symptômes de la pression qu'exercent les impôts se trouvent dans cette série de faits qui regardent la production, les échanges ou la consommation. Comment le développement de ces phénomènes est en rapport avec l'activité financière et comment celle-ci agit et réagit sur eux, c'est ce qu'on peut voir à l'aide d'une série de manifestations extérieures. Ainsi, un régime de taxes peut avoir pour effet de maintenir invariable la courbe de la consommation, ou de l'abaisser. Toute augmentation d'impôt au delà de certaines limites finit par réduire la consommation ou par limiter la production. Il s'agit donc de voir bien clairement le point à partir duquel toute augmentation ultérieure agit comme une réduction. L'élasticité *positive* des impôts directs, par exemple, prouve que la situation est bonne ; l'élasticité *négative* au contraire, qu'elle est mauvaise (1).

Pareillement, l'augmentation des produits des impôts indirects — surtout de ceux qui suivent le mouvement des échanges — et l'augmentation des consommations d'un prix supérieur sont l'indice d'une situation avantageuse. Toutes les fois que les impositions tendent à réduire la consommation, la production, ou les échanges, on doit de toute nécessité les abroger, si l'on ne veut pas qu'à des impôts plus lourds correspondent des recettes moindres, comme il est arrivé dans les pays qui ont le plus abusé des impôts.

Dans certaines colonies australiennes existe l'impôt pro-

1. Cf. Pantaleoni, *Teoria della pressione tributaria e metodi per misurarla*, Rome, 1887 et aussi *Observations sur la séméiologie économique*, dans la *R. d'E. P.*

gressif sur les terres. La Nouvelle-Zélande l'applique de telle manière que 13.000 grands propriétaires seulement sont frappés, et que 90.000 moyens et petits en sont exonérés. Mais, dans ce pays, il existe une innovation législative qui constitue un fait unique et sans exemple parmi tous les systèmes financiers. Si un propriétaire trouve qu'il a été atteint par l'impôt au delà de ce qui est juste, il a le droit d'abandonner son terrain à l'administration des finances, au prix auquel elle l'a estimé. Il est ainsi arrivé que certaines terres, grandes comme une province italienne, 85.000 acres à Christchurch, ont été dévolues au gouvernement. Celui-ci les a acquises et vendues à un grand nombre de petits cultivateurs, et l'affaire s'est terminée avantageusement pour eux. Néanmoins, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande (1) évite de semblables incidents ; il aime toujours mieux réduire les impôts (2).

Une législation comme celle de la Nouvelle-Zélande ne peut néanmoins s'étendre à des pays à population très dense et dans lesquels la vie économique et sociale est plus intense et les rapports plus complexes. Et pourtant, même chez eux, il faudrait découvrir des mesures pour empêcher tout abus de taxation, et pour fournir aux contribuables les moyens de réagir contre les abus les plus dangereux.

XIII

Les systèmes d'impôts.

130. Aucun pays n'a jamais eu un impôt unique, il est probable qu'aucun n'en aura jamais. Comme les revenus

1. *The New Zealand official Year Book*, 1900, p. 435.

2. Sur la législation de la Nouvelle-Zélande, cf. la publication faite pour le compte de l'*Office du Travail* de France par A. Métin, *Législation ouvrière et sociale en Australie et en Nouvelle-Zélande*, Paris, 1901, pp. 23 et suiv.

prennent des formes très diverses, de même aussi les systèmes financiers. Les impôts, à l'heure qu'il est, sont donc très différents de ceux du passé, et ils tendent encore à se modifier.

Souvent, comme nous l'avons déjà fait observer, on exagère les vertus politiques de certains pays, qui exemptent les consommations de première nécessité : cela dépend de leur richesse. En frappant les consommations somptuaires ou non nécessaires, ils en tirent en surabondance ce qu'il leur faut; pourquoi frapperaient-ils les consommations nécessaires ?

On constate encore très souvent que, dans les pays les plus avancés, les impôts directs réels ont de moins en moins d'importance, et qu'inversement les impôts directs personnels ne cessent de gagner en importance. Eh bien ! c'est moins par la vertu d'une science financière plus éclairée que par un état de choses meilleur et plus avantageux. L'impôt réel est indispensable aux pays pauvres, comme le seul qui permette de frapper le revenu à sa source, sans exceptions ou atténuations personnelles; l'impôt personnel ayant perdu son caractère primitif correspond à un état plus florissant de l'économie et des finances publiques. Aussi l'impôt appliqué par la méthode des contingents est remplacé de jour en jour par l'impôt de quotité là où le recouvrement est plus facile et plus sûr et l'économie publique en train de se développer.

Les impôts indirects sont le fondement de toutes les finances modernes : ils représentent, dans certains pays, la presque totalité des recettes; dans tous, ils sont prédominants. Mais, tandis que les pays pauvres tirent leurs principales recettes des impôts indirects sur les consommations de première nécessité, les grains, le sel, le coton, le pétrole, etc., les pays riches ne frappent que les consommations de luxe, surtout les excitants (tabac, thé, café, cacao, alcool, etc.) et, en général, les consommations non nécessaires à l'existence. Cela prouve non pas un meilleur état d'esprit,

mais une meilleure situation. L'Angleterre tire, rien que d'une faible taxe d'entrée sur le thé, près du double de ce que l'Espagne tire d'un très lourd impôt sur le sel.

A leur tour, les impôts directs tendent, dans les pays riches, à exempter les petits revenus, à abandonner les systèmes des contingents, à donner à l'élément personnel une prédominance de plus en plus grande.

Ce que nous venons d'indiquer deviendra plus évident par un examen sommaire des institutions financières de certains pays.

L'Angleterre, nous l'avons vu, fonde ses finances sur les impôts indirects; mais grâce à son extraordinaire richesse, elle peut se borner à frapper des objets qui ne sont pas de première nécessité. A côté des impôts indirects sur la consommation et de l'impôt du timbre, qui sont le fondement de toutes les recettes, se trouve encore : un grand impôt direct (*income-tax*) d'un caractère personnel et réel out ensemble, presque progressif eu égard à son niveau élevé d'exemption pour les petits revenus; un impôt sur les successions, légèrement progressif et qui comporte exemption des revenus inférieurs, et quelques légers impôts réels sur la propriété foncière, *house-duty* et *land-tax*. L'Angleterre n'a pas de monopoles fiscaux; sauf les postes et les télégraphes, elle ne se charge d'aucun grand service public : les chemins de fer sont entre les mains des particuliers. Aussi, les grandes recettes de l'État se composent-elles des douanes (*customs*) et de l'accise (*excises*) et du timbre : 47 millions sur 70 en 1861, 46 millions sur 68 en 1871, 49 sur 81 en 1881, 50 sur 89 en 1891, 67 sur 130 en 1901, année de guerre dans laquelle (outre les licences, les autorisations) l'*income-tax* s'est fort accru. L'accise ne touche que les boissons spiritueuses, la bière, la chicorée, le café, le tabac. Outre ces quelques marchandises, les douanes frappent le cacao, le thé, quelques fruits secs, et depuis peu, dans une mesure minime, le blé. L'impôt sur les successions a pris un grand développement : il est passé, de

1871 à 1901, de 3 millions sterling 4 à 17,3; l'*income-tax* de 10 millions 9, en 1861, à 13,3 en 1891 et exceptionnellement, à cause de la guerre, à 26,9 en 1901(1). Les finances d'Angleterre nous offrent une situation spéciale plutôt qu'une simple tendance (2).

La France nous présente une situation financière tout à fait différente, comme la situation économique et sociale est différente elle-même. La richesse largement divisée n'y permet pas de degré d'exemption élevé dans les impôts directs. Les impôts directs réels y prévalent largement sur les impôts personnels : les impôts indirects sont, eux aussi, la base du budget. Dans le budget de 1868, sur une recette ordinaire de 1817 millions, les impôts directs rendaient 328 millions, les *taxes assimilées* 6 millions 9 : tout le reste était fourni par les impôts indirects : 364 millions par l'enregistrement, 84,9 par le timbre, 77 par les douanes, 243 par les impôts sur les boissons, 36 par les impôts sur les transports et 27,9 par des droits divers, 111 millions par les impôts sur le sucre, 31 millions 9 sur le sel; les monopoles fiscaux et exploitations industrielles donnaient : le tabac 247 millions, les poudres à feu 13 millions, les

1. Recettes de l'Angleterre en millions sterling.

	1861	1871	1881	1891	1901
Douanes,	23,3	20,1	19,2	19,5	26,3
Accise,	19,4	22,8	25,3	24,8	33,1
Timbre,	4,9	3,6	4,5	5,9	7,8
Income-tax,	10,9	6,4	10,7	13,3	26,9
Land-tax			1,0	1,0	0,8
House-duty	3,1	2,7	1,7	1,6	1,7
Impôt de succession,	3,4	4,8	6,6	7,5	13,0
Postes et télégraphes,	3,4	5,3	8,3	12,2	17,3
Recettes diverses,	1,9	2,5	4,6	3,6	3,6
	70,4	62,8	81,9	89,5	130,4

2. Cf. GIFFEN, *loc. cit.* Sur l'histoire des finances anglaises, cf. encore : F. A. WILSON, *The national budget*, Londres, 1882; S. BUXTON, *Finances and politics, an historical study*, 1783-1885, Londres, 1888; W. STANLEY JEVONS, *Investigations in currency and finance*, Londres, 1884; G. R. PORTER, *The progress of the nation*, etc., Londres, 1836; B. NORTHCOTE, *Twenty Years financial Policy*, Londres, 1862; etc.

postes 89, les télégraphes 9 millions 8. En 1899, le budget français était le double de celui de 1868 : il montait à 3.656 millions de recettes ordinaires, mais les proportions n'en avaient pas changé sinon dans le sens d'une prédominance plus accentuée des impôts indirects. Les impôts directs rendaient, en effet, 478 millions, les *taxes assimilées* 37 millions, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières 74 millions; en tout 590 millions. Mais l'enregistrement rendait à lui seul 542 millions, le timbre 188, les douanes 429, les boissons 501, les impôts sur les transports 64, les droits divers 73, le sucre 200, le sel 32; les monopoles et services industriels de l'État donnaient respectivement 30 millions pour les allumettes, 413 pour le tabac, 12 pour les poudres, 200 pour les postes, 41,9 pour les télégraphes, 14,1 pour les téléphones. Ainsi, à eux seuls, les impôts sur les boissons donnaient plus que les impôts directs. Les hommes de finance français, ayant besoin de recettes énormes, manifestent une grande préférence pour les impôts indirects; le caractère politique, les préventions, ou les traditions donnent aux impositions directes une tendance marquée vers les formes réelles (1).

L'Allemagne a une législation différente, étant un pays fédéral (2). Mais d'après des données plus récentes qui se rapportent pour la plus grande partie à 1901, les recettes de l'Empire et des États confédérés étaient, au total, de 6.418 millions de mark, parmi lesquels 3.124 ou 48,69 0/0

1. Sur les finances françaises et leurs précédents, outre les œuvres citées de Stourm, Faure, Cucheval-Clarigny, L. Say, etc, cf. Stourm, *Bibliographie historique des finances de la France au dix-huitième siècle*, Paris, 1895 ; — Bresson, *Histoire financière de la France depuis l'origine de la monarchie jusqu'à l'année* 1828, Paris, 1843 ; — T. Ducrocq, *Études d'histoire financière et monétaire*, Paris, 1887 ; etc., etc.

2. Cf. outre les statistiques déjà citées, Cohn, *Finanzen des Deutschen Reiches seit seiner Begründung*, Berlin, 1899 ; — Gneist, *Die preussische Finanz reform*, etc., Berlin, 1881 ; Schaeffle, *Die Grundsätze der Steuerpolitik*, Tübingue, 1880 ; — G. Mayr, *Zur Reichsfinanzreform* Stuttgard, 1893, etc.

provenaient des exploitations industrielles, surtout des chemins de fer; 1.633 millions, 25,44 0/0 des impôts; 182 millions ou 2,84 0/0 des taxes et droits spéciaux (*Gebühren* et *Sporteln*); 64 millions, c'est-à-dire 1 0/0 d'indemnités versées par les caisses de l'Empire, 773 millions, c'est-à-dire 12,04 0/0 des autres recettes; les excédents des années antérieures, 85 millions, et les restitutions par l'intermédiaire des caisses de l'Empire, 557 millions, représentaient respectivement 1,31 et 8,68 du total. Tout cela est peu clair et il s'agit de comptabilités spéciales très compliquées. Prenons plutôt les 1.633 millions d'impôts proprement dits. Comment étaient-ils composés? Les impôts directs rendaient 413 millions, c'est-à dire 7,34 par habitant, les impôts indirects 1.219 millions. Les impôts directs ont par toute l'Allemagne très peu d'importance. Les impôts généraux sur le revenu ne rendent que 270 millions, ceux sur le capital 35 millions. La Prusse, qui est le plus grand État de l'Empire et dans lequel les impôts indirects, peu rigoureux en général sur les consommations de première nécessité, se paient dans la majeure partie de l'Empire, nous offre, outre un énorme domaine privé et industriel qui est la base de son existence financière, un impôt personnel sur le revenu, progressif avec exonération des petits revenus, et un impôt sur les successions.

L'Autriche, ayant pour base de son système les impôts indirects qui n'exemptent ni les articles de première nécessité, ni ceux de consommation populaire usuelle, ne tire qu'en petite partie ses recettes des impôts directs. On trouve, parmi ces derniers, un impôt direct progressif sur le revenu avec exemption des petits revenus : c'est un impôt principal sous lequel existent des impôts réels complémentaires. Il y a enfin un impôt sur les successions, complémentaire lui aussi.

La Hollande tire également ses principales recettes des impôts indirects. Elle peut, à cause même de sa richesse, les limiter aux consommations de luxe. Elle a un impôt sur

le patrimoine, combiné avec un impôt sur les revenus professionnels et avec un impôt personnel; comme complément, elle a un impôt foncier réel et un impôt de succession.

L'Italie nous offre un budget qui comporte un grand développement des impôts directs. Quant aux impôts indirects, ils doivent s'appuyer en partie sur les consommations de première nécessité, et souvent encore ils sont énormes sur les consommations non nécessaires. On y rencontre des impôts réels immobiliers et un impôt sur la richesse mobilière, de nature réelle et personnelle tout ensemble; presque pas d'exemption pour les petits revenus, et le système proportionnel. Elle a aussi un impôt sur les successions, légèrement progressif et dont le taux est fort élevé, mais rapporte peu.

La Russie, où le passage de l'économie naturelle à l'économie monétaire a été très tardif, a pris pour base financière des impôts indirects plus élevés que dans tous les autres pays, si on les compare aux impôts directs. La nécessité force son gouvernement à n'exempter aucune consommation nécessaire. Les impôts directs et fonciers réels, qui rendent peu, sont complétés par un impôt de succession, dont les produits ne sont guère considérables non plus (1).

Tout pays a sur ce point, on peut le dire, ses institutions particulières; chacun assigne aux divers impôts une fonction différente, selon le degré de développement économique qu'il a atteint. Mais il y a partout des impôts multiples, et dans aucun pays il n'y a tendance, si petite soit-elle, vers l'unité des impôts.

1. Dans le budget de 1902, les prévisions donnaient à peine, en Russie, 130 millions de recettes pour les impôts directs et 387 pour les impôts indirects; 91 pour les taxes y compris l'enregistrement et le timbre; 521 pour les *regalia* (droits royaux), c'est-à-dire les postes, les télégraphes, le monopole des spiritueux; 508 pour les recettes patrimoniales, dont 396 venant des chemins de fer, etc. En tout, 1.946 millions, dont les impôts directs constituent la moindre part.

Les finances publiques trouvent des rapports existants et qu'elles ne peuvent changer, elles revêtent donc dans chaque pays des formes spéciales. Les finances des pays riches diffèrent complètement de celles des pays pauvres; les finances des pays industriels de celles des pays agricoles; les finances des pays dans lesquels la richesse est concentrée de celles des pays où elle est fractionnée. On remarque seulement, chez toutes les nations modernes, certaines tendances qui représentent, sous divers aspects, un même besoin de production. Les impôts indirects, surpassant de beaucoup les directs, portent les pays riches à exempter les consommations de première nécessité. D'ailleurs, la tendance des impôts directs est à l'exonération des revenus inférieurs, surtout pour compenser les effets des impôts indirects. De nouvelles formes domaniales surgissent : les exploitations industrielles se développent dans tous les États. Parmi les impôts indirects, les monopoles fiscaux croissent en importance. Dans certains pays, ils produisent déjà de plus fortes recettes, et parfois moins détestées.

PARTIE III

LES IMPOTS DIRECTS

XIV

Les impôts personnels et familiaux ne sont pas en rapport avec le revenu; impôts de capitation.

131. Il se peut que les impôts prennent des formes très différentes; tous néanmoins sont ou directs ou indirects. Ils frappent, dans le premier cas, la personne, le capital ou le revenu; ils frappent, dans le second cas, non plus la qualité ou la possession, mais des circonstances, des faits particuliers ou des actes permanents. Il nous faut maintenant nous occuper séparément des principaux impôts directs et indirects et étudier leur importance relative. Nous commencerons par les impôts directs qui, s'ils ont moins d'importance dans tous les budgets modernes que les impôts indirects, remplissent dans tous les systèmes d'imposition une fonction des plus considérables.

Les impôts directs peuvent avoir comme base : la personne, indépendamment du revenu (les impôts de capitation); le capital; le revenu, de quelque source qu'il dérive : rente de la terre, intérêt des capitaux, produits de l'activité personnelle.

La forme la plus simple — peut-être trop simple, — d'impôt direct, c'est celle qui frappe également tous les citoyens. Quiconque fait partie du consortium politique, pauvre ou

riche, paie le même impôt. Et cet impôt direct, sans rapport avec le revenu, peut se payer d'après deux modes différents : tant par personne, ou tant par famille.

Parmi les plus anciennes formes d'imposition, la plus commune était la capitation (*capitatio*, de *caput*), impôt direct général, personnel, qui tombait sur tous les citoyens, sans rapport avec leur revenu. Dans la Rome antique, outre la *capitatio terrena*, il y avait la *capitatio humana*. Pendant le moyen âge, les impôts personnels et de famille ont été en usage presque par toute l'Europe. On les appliquait le plus souvent à la famille. Encore aujourd'hui, dans bien des législations européennes, les impositions familiales se sont conservées, ou celles qui restent en vigueur ne sont rien autre chose que des transformations d'anciens impôts de capitation.

Mais, pour que fût juste une contribution égale pour tous ou pas trop inégale, il faudrait que tous les citoyens fussent placés dans une égalité relative des conditions : il est absurde, en effet, de contraindre riches et pauvres à payer la même somme.

Quelle peut donc bien être la fonction de ces impôts dans les pays où ils existent? Le fait qu'on les trouve en Suisse et en France, pays démocratiques, montre que leur antique origine a été oubliée. A l'heure qu'il est, ils ne servent plus qu'à frapper les revenus qui échapperaient aux impôts réels, là où font défaut de grands impôts proportionnels sur le revenu, et ils ont une fonction très restreinte. Il faut ajouter que l'on tend partout à les abolir, à cause de leur manque de proportionnalité et de l'arbitraire qui s'y rencontre très souvent, sinon toujours.

La *contribution personnelle mobilière* française apparut en 1791, dans le but de frapper tous les citoyens qui ne tombaient pas sous le coup de l'impôt foncier; mais elle se composait de plusieurs éléments : elle tenait compte de l'habitation comme indice de la richesse, et revêtait le caractère d'un impôt somptuaire, en frappant l'usage des domestiques,

des chevaux, etc. Plus tard, le caractère de cet impôt en vint à changer complètement. Aujourd'hui, l'impôt français se décompose en deux parties : la *taxe personnelle* et la *contribution mobilière*. La *cote personnelle* est une capitation due par chaque habitant, sans distinction de nationalité ou de sexe. Elle équivaut à trois journées de travail, dont l'évaluation est fixée, chaque année, par le Conseil général du département, dans des limites qui vont de 0 fr. 50 à 1 fr. 50. Cet impôt oscille donc de 1 fr. 50 à 4 fr. 50. C'est un très léger impôt de capitation, duquel sont seuls exempts les enfants qui vivent avec leurs parents, et les domestiques ; mais il frappe tout le monde, hommes et femmes, gens du pays et étrangers, vivant sur le territoire national. — Par la cote mobilière, on s'efforce d'atteindre l'ensemble du revenu de chaque contribuable, d'après la valeur locative et l'habitation tout simplement. Elle varie donc d'une commune à une autre. Dans certaines communes, cet impôt repose exclusivement sur la valeur locative ; dans d'autres, sur la valeur locative et les facultés présumées ; dans d'autres encore, sur ces dernières seulement. La réunion de la *taxe personnelle* et de la *contribution mobilière* n'est peut-être pas justifiée ; tôt ou tard elles devront être séparées et modifiées (1).

En Suisse, les impôts généraux sont sans rapport avec le

1. *L'impôt personnel mobilier* fut introduit en France par la loi des 13 janvier—18 février 1791. « La contribution mobilière — disait l'exposé des motifs — doit atteindre tous les revenus qui ne peuvent l'être par la contribution foncière. Il est juste qu'ils contribuent à la défense commune, puisqu'ils profitent de la protection publique ». Le rapporteur de la loi du 26 mars 1791, qui modifiait cet impôt, s'exprimait ainsi : « La contribution personnelle est un tribut que chaque citoyen au dessus de l'indigence doit au Gouvernement pour la protection qu'il lui accorde, et sans avoir égard ni à sa position, ni à sa fortune, assez faible pour être à portée des fortunes les plus restreintes ». Trélat, *Traité de l'impôt direct*, vol. I, Paris, 1902, p. 395 et suiv. — Cf. aussi Charton, *op. cit.*, p. 235 et suiv. ; — Ch. Philippe, *De l'impôt sur le revenu*, partie IV, chap. III ; — Denis, *L'impôt*, p. 199-206, etc., etc.

revenu et prennent la forme d'une vraie capitation; ils sont très répandus. Ils servent surtout à frapper légèrement cette grande masse des contribuables qui ne paient aucun impôt direct ni sur le capital, ni sur le revenu. Il faut ajouter qu'en Suisse les impôts de capitation n'ont été institués, dans beaucoup de cantons, que depuis peu d'années, ce qui montre bien qu'il s'agit non pas d'un phénomène de survivance, mais d'une institution financière toujours nouvelle et toujours vitale. En Suisse, l'impôt de capitation exempte, dans certains cantons, les citoyens au-dessous de 18 ans ou mineurs (Niederwald, Genève, Oberwald); dans d'autres, c'est un *impôt mâle* qui frappe tout homme majeur (Appenzell, Glaris, Grisons, Schaffouse, Schwyz et Uri); dans d'autres encore, c'est un *impôt électoral.* Ainsi à Zurich, c'est un impôt sur tous les citoyens actifs (*Activbürgersteuer*), dû par tous ceux qui ont le droit de vote dans les affaires cantonales. D'ordinaire, ces grands impôts de capitation pèsent très faiblement sur les pays où ils subsistent encore, car ils peuvent atteindre cette grande masse de contribuables qui échappe aux autres impôts directs. En France, nous l'avons vu, la loi établit un maximum assez faible. Dans quelques cantons suisses, le maximum est de 3 francs comme à Zug. Dans les autres cantons, la taxe de capitation est très légère, 5 francs à Genève en 1897 (c'est la plus élevée de toutes), 2 à Appenzell, Schwyz et Schaffouse; 1,30 à Zurich; elle descend à 1 franc dans les Grisons, à 0 fr. 50 à Uri, à 0 fr. 30 à Oberwald (1).

Nous ne croyons pas que les impôts de capitation méritent toute l'antipathie à laquelle ils sont en butte. Dans les démocraties modernes, qui donnent à tous le droit de participer au gouvernement, il est toujours bon que chaque citoyen — sous une forme, si l'on veut, aussi atténuée que possible — participe aux impôts directs: on ne peut admettre qu'une classe de citoyens paie et qu'une autre gouverne.

1. Cf. sur cet impôt en Suisse : De Cérenville, *op. cit.*, p. 123.

D'ailleurs, l'impôt de capitation permet seul, dans bien des cas, de frapper les étrangers; lui seul, là où le minimum d'exemption est très élevé, donne à la masse des électeurs un plus large sentiment de la portée et de la responsabilité des dépenses publiques. C'est pour cette raison que ces impôts ont encore un avenir, en dépit de leur fondamental défaut de proportion, mais à une condition seule : c'est qu'on les contienne dans des bornes très étroites et qu'on les applique là où les impôts sur le capital et sur le revenu ont un minimum d'exemption très élevé.

XV

L'impôt foncier sur le sol.

132. Entre tous les impôts directs, celui qui a, depuis très longtemps, la plus grande importance est sans doute l'impôt foncier sur le sol. La propriété rurale n'a plus, aujourd'hui, l'importance relative qu'elle avait dans le passé, lorsque la richesse industrielle et la richesse mobilière étaient encore peu de chose. Alors, la terre était presque tout. De même que, dans la Bible, la richesse des grands personnages est indiquée par le nombre de têtes de bétail qu'ils possédaient, ainsi, dans le passé, la richesse consistait surtout, sinon exclusivement, dans le sol et dans les produits du sol ou des industries agricoles.

La terre, — c'est un fait bien connu de quiconque s'est occupé d'économie politique, — la terre est une industrie différente des autres, étant soumise à des conditions différentes. Le phénomène de la rente, bien qu'il ne soit pas particulier à l'industrie du sol, est certainement, ici, plus ample et plus général. Puisque la terre n'a qu'une étendue

et une fertilité limitées, au contraire de l'industrie, toute superposition de capitaux détermine chez elle des *produits proportionnellement décroissants*. Cette loi qui paraissait à Stuart Mill la loi fondamentale de l'économie politique, — la loi des compensations croissantes dans les industries manufacturières, la loi des compensations décroissantes dans l'industrie agricole et, en général, dans les industries extractives, — cette loi exerce sur tous les phénomènes économiques une influence indéniable.

L'*impôt foncier tend à frapper le revenu du propriétaire du sol*, mais il a eu et il a ordinairement des formes très diverses, frappant tantôt le produit brut, tantôt le produit net. Autrefois, on l'a appliqué d'après des règles très variées. Étant donné la culture extensive, il n'était pas besoin des procédés compliqués que l'on emploie maintenant dans la détermination de l'impôt. On frappa donc d'abord tout simplement l'*étendue* : toutes les terres payaient à peu près de même, quelle que fût leur fertilité. On ne tenait compte que de leur superficie. Plus tard, la méthode des *dîmes*, c'est-à-dire la méthode de la participation au produit, caractéristique d'une économie naturelle ou d'une économie monétaire peu avancée, a été adoptée et subsiste toujours dans les contrées où les formes de culture n'ont pas fait de grands progrès, où sont peu considérables les capitaux prêtés à la terre. Le propriétaire du sol donne un dixième, ou du moins une partie (dîme conserve souvent le sens de proportion) de la récolte annuelle qu'il tire du sol.

Étant donné une économie agricole fondée sur la culture extensive, il n'y avait pas là grande injustice ; mais, quand l'accroissement de la population eut déterminé la mise en culture de terrains de qualité inférieure et, par là même, le placement de capitaux et de travail dans des proportions très variables, l'intensité de la culture déterminant aussi des conditions diverses, alors il est devenu impossible de continuer à recourir au système de la dîme. Au surplus, le

produit brut du fonds n'indiquait pas, même d'une manière approximative, le revenu net : le capital fixe employé à la production varie dans des conditions très différentes. A peine donc la culture commença-t-elle à devenir intensive que le système des dîmes et tous ceux qui ne visaient qu'à frapper le produit brut ou l'étendue parurent injustes ou inefficaces. Presque partout, à l'heure qu'il est, l'*impôt foncier* atteint le *revenu net* : c'est un impôt *réel* en tant qu'il fait abstraction de la personne du propriétaire et qu'il ne tient pas compte du passif qui grève le fonds. L'impôt foncier ne frappe ni la richesse du sous-sol, ni les terrains sur lesquels sont édifiées des maisons ou des fabriques, lesquels ont à subir des impôts particuliers. A l'origine on confondait l'impôt foncier et l'impôt sur les constructions ; aujourd'hui, ils sont séparés, par suite du grand développement de la propriété bâtie.

L'impôt foncier, en qualité d'impôt sur le revenu du sol et avec une physionomie plus ou moins distincte et spéciale, existe maintenant dans tous les pays d'Europe et, on peut le dire, dans presque tous les pays civilisés. Toutefois, dans quelques systèmes d'impôts, il ne forme pas un impôt distinct ; il fait partie des grands impôts sur le revenu.

Le produit de la terre se répartit entre tous les facteurs qui ont contribué à la production : une fois prélevé, en effet, l'amortissement du capital, le produit net se répartit en bénéfices de l'entrepreneur, salaires des travailleurs, intérêts du capital d'exploitation et intérêts du capital placé dans le sol en vue de son amélioration, et enfin cette forme particulière de compensation due aux propriétaires du sol et qui, appelée *rente foncière*, constitue un profit supplémentaire.

Or, les salaires des ouvriers et les bénéfices ne sont point, comme les intérêts du capital d'exploitation, atteints par l'impôt foncier, puisque celui-ci revêt une physionomie spéciale ; au contraire, le capital qu'on y a incorporé à demeure est frappé, aussi bien que la rente foncière.

Le produit *du maître* ou *patron* se compose de la rente foncière, s'il y en a une, et des intérêts des capitaux employés.

Dans le cas où il existerait un producteur autonome, c'est-à-dire quelqu'un cultivant par lui-même un fonds qui est sa propriété et dont il est par conséquent le propriétaire et l'entrepreneur, alors le produit net forme en entier le bénéfice d'une seule personne; mais certains propriétaires entrepreneurs ne cultivent pas eux-mêmes et paient, par conséquent, des salaires à des ouvriers : c'est le système d'administration directe, le plus commode de tous, eu égard à la forme capitaliste. D'autres possèdent la terre et la confient à des colons partiaires ou à des métayers. Ceux-là établissent une véritable association entre propriétaire et paysan. Outre la rente foncière, le propriétaire reçoit l'intérêt du capital d'exploitation proprement dit et, parfois, une part pour sa direction; c'est sur ces divers éléments que doit tomber l'impôt.

Enfin, il y a le mode de la location, joint quelquefois à celui de la sous-location. Le propriétaire cède à bail le sol qu'il possède, sans plus s'y intéresser d'aucune manière, ou plutôt en ne s'en occupant d'ordinaire que fort peu; l'affaire est aux risques du preneur. Le propriétaire touche la rente foncière et l'intérêt du capital. Dans nombre de pays existe, très justifiée d'ailleurs, une vive répugnance pour cette dernière forme de contrat, qui cependant est la plus répandue, quoique la moins justifiable. Il n'y a rien, en effet, de plus nuisible qu'un système qui fait des propriétaires du sol de simples percepteurs de rentes. L'existence de ces gens, dans ce cas, est complètement inutile, sinon nuisible.

L'impôt foncier frappe donc, dans presque toutes les contrées, le revenu du maître, comme disent les juristes : c'est pour le plus grand nombre d'entre eux un impôt réel. On ne tient aucun compte des dettes du propriétaire, pas même de ses dettes hypothécaires. L'impôt foncier réel est resté

encore, dans bien des systèmes de contributions, comme une *obligatio propter rem.* Tous les biens du contribuable, meubles et immeubles, répondent donc du paiement de sa part d'impôt, tout le temps de son inscription sur les rôles. La transmission de la qualité de possesseur du fonds, d'un individu à un autre, implique transmission de l'obligation à l'impôt, aussi bien que de toutes les autres. Néanmoins la plupart des lois restreignent cette obligation du nouveau possesseur seulement à l'année en cours ou à la précédente, et à l'immeuble pour lequel se paie l'impôt (1).

Les seules exemptions partout admises sont, en outre de celles du domaine public et du domaine privé (l'État ne pouvant se frapper lui-même), celles des terres incultes et qui ne donnent à leur propriétaire aucun profit économique. Au contraire, ne sont pas exemptées les terres occupées en vue du seul plaisir, les parcs, les jardins etc., même s'ils ne rapportent pas de revenus.

133. L'impôt foncier tombe-t-il sur le propriétaire du sol, ou bien celui-ci peut-il le faire passer sur ses locataires ou sur les consommateurs de produits agricoles (2)? Les produits agricoles sont presque tous des produits de première nécessité, dont la consommation peut difficilement se restreindre : le développement des articles qui pourraient les remplacer a peu d'importance. L'importation des pays neufs aurait une importance bien plus grande, si presque tous les États ne la restreignaient point au simple nécessaire

1. Sur l'impôt foncier, en général, voyez surtout : Vocke, *Die Auflagen, Abgaden und die Steuer*, Stuttgard, 1887, p. 342 et suiv.; — Messedaglia : *Relazione della commissione parlamentare sul riordinamento dell'imposta fondiaria*, dans les *Atti parlementari*, 1er semestre 1882-83, document 54 A.; — Bastable, *Finance*, p. 395 et suiv.; — Walras, *Études d'économie sociale*; p. 267 et suiv., *Principes d'économie politique pure*, p. 512 et suiv., etc.; — Denis, *L'impôt*, p. 158 et suiv.; — Seligman, *Incidence*, p. 220-232; — Dufour, *Traité de l'impôt foncier*, Paris, 1880.

2. Cf. Seligman, *Incidence*, p. 220-232; — Pantaleoni, *Traslazione*, chap. III; — Thünen, *Die isolirte Staat*, 2e éd., 1875, I, p. 326-39.

et, par des taxes élevées, ne défendaient pas l'agriculture nationale. Le propriétaire que frappe l'impôt foncier ne peut que très difficilement en reporter le fardeau sur ses fermiers ou sur les consommateurs, et seulement dans des cas spéciaux. En somme, il supporte le poids de l'impôt. Assurément, là où la demande des produits est supérieure à l'offre, où la concurrence n'agit pas, le propriétaire du sol peut faire facilement passer l'impôt sur les consommateurs. Les salariés eux-mêmes et les fermiers sentent souvent le poids de l'impôt foncier par l'effet de la translation. Lorsque l'entrepreneur paie, pour sa ferme, non plus une somme au-dessus de laquelle il doit renoncer à son entreprise, mais une somme inférieure, il peut être atteint par l'impôt; lorsque le travailleur agricole reçoit non pas le minimum, mais davantage, et qu'il se produit sur le marché une offre de travail, il peut y avoir, par l'effet de l'impôt, diminution de salaires.

Dans le cas où il existerait un producteur autonome, c'est-à dire quelqu'un cultivant par lui-même un fonds qui est sa propriété et dont il est par conséquent le propriétaire et l'entrepreneur, alors le produit net est tout au bénéfice d'une seule personne. Mais certains propriétaires entrepreneurs ne cultivent pas par eux-mêmes et par conséquent paient des salaires aux travailleurs : c'est le système de régie directe, le plus commode de tous, eu égard à la forme capitaliste. Dans ce cas, l'impôt doit frapper, une fois prélevés les salaires des ouvriers, ce qui représente le revenu du capital. Certaines personnes aussi possèdent des terres et les donnent à des colons partiaires ou à des métayers; en un mot, elles établissent une véritable association entre le propriétaire et le paysan. Outre la rente foncière, le propriétaire touche l'intérêt du capital d'exploitation proprement dit et parfois une quote part pour sa direction : c'est sur ces éléments que doit tomber l'impôt.

Tout nouvel acquéreur cherche à soustraire du prix d'acquisition le poids de l'impôt capitalisé. Or, qu'y a-t-il de

vrai dans ce phénomène d'*élision*, ou, comme on veut le signifier, d'*amortissement* ou de *consolidation* de l'impôt foncier? Nous avons déjà examiné la valeur de cet argument, en discutant la nature diverse des impôts personnels et des impôts réels. Remarquons, avant tout, qu'il ne s'agit pas d'un fait spécial. Si la rente publique est frappée d'un nouvel impôt, c'est en réalité son propriétaire actuel qui le paie. Il se trouve exproprié d'une partie de la valeur de son titre égale au montant de l'impôt, capitalisé au taux courant. Si une pharmacie, une étude d'homme de loi, une agence d'affaires sont frappées d'un impôt spécial ou général, dès qu'on voudra les vendre, on trouvera toujours que l'impôt en a réduit la valeur justement en proportion de son montant. Seulement, par sa durée, l'industrie agricole rend ce phénomène plus évident. Mais l'impôt est, malgré tout, un fait *général*. Or, si l'on suppose que les placements deviennent moins avantageux, tous en même temps, la valeur relative des capitaux reste invariable. De même, non seulement l'impôt frappe le propriétaire actuel, mais encore ses successeurs, puisque le produit net de tous les placements subit une diminution. L'idée que l'impôt foncier attaque le *seul* propriétaire actuel, et qu'après une période plus ou moins longue il ne frappe plus personne, parce que les acheteurs qui se sont succédé l'un à l'autre l'ont retranché du prix d'achat, cette idée est étrange et inadmissible. Il n'y a pas moyen, pour qui achète un fonds, de soustraire la totalité de l'impôt, mais seulement cette partie qui excède la moyenne des impôts, c'est-à-dire cet ensemble d'impositions qui frappent les capitaux offrant un emploi aussi sûr que celui de la rente des immeubles. Supposons qu'un fonds, valant 10.000 francs, en donne 500 comme revenu et soit frappé d'un impôt de 100 : restent 400 francs, revenu que donnaient d'abord 8.000 francs. Si donc un titre de rente publique de 10.000 francs, produisant 5 0/0 est frappé d'un impôt de 20 0/0, il rend à peine 400 francs; en un mot, il rapporte ce que rendait d'abord

un titre de 8.000 francs. Le propriétaire du sol ou le propriétaire du titre se trouvent donc dans les mêmes conditions : ils supportent une diminution de revenu et ils supportent aussi, en réalité, une diminution de la valeur de leurs capitaux. Il n'est donc pas du tout vrai que l'impôt ne grève point les propriétaires successifs. Si, non seulement la terre, mais tous les capitaux sont frappés de telle sorte que le revenu soit limité par l'impôt, alors les placements seront toujours proportionnels à la sécurité et au rendement de l'entreprise. C'est vrai pour la terre et ce n'est pas moins vrai pour toute autre forme de placements. Admettons qu'un pays ait un impôt unique sur le sol, avec exemption pour les autres modes de revenus, la théorie de la consolidation serait vraie. En général, plus l'impôt foncier est proportionné au revenu effectif, moins la capitalisation est possible : ce qui vaut le mieux en cette matière, c'est un système d'impôts qui suit les variations du revenu.

L'amortissement de l'impôt foncier suppose, au fond, qu'un terrain frappé par l'impôt passe à un autre propriétaire et que l'acheteur du fonds paie une somme inférieure, représentant le montant de l'impôt capitalisé. Il faut donc, avant tout, qu'il y ait une vente, puis que le revenu donné en échange soit exempt d'impôt. Si les inscriptions de la dette publique sont exonérées d'impôt et que la terre soit frappée dans une proportion de 10 0/0, quiconque se décide à vendre ses inscriptions pour acheter de la terre est prêt à tenir compte de l'impôt : l'élision se produit donc en tout ou en partie. Mais si toutes les valeurs mobilières ou immobilières sont soumises au même impôt, pour peu que l'on tienne compte de leur cours différent, de leur différence de sécurité, de leur durée, l'élision n'est plus possible.

Une importante application de la théorie de la consolidation de l'impôt foncier eut lieu en Angleterre, à l'époque de Pitt. Ce ministre fit adopter par le Parlement une proposition par laquelle les propriétaires étaient autorisés à

se racheter de l'impôt foncier (1). Auparavant, les revenus mobiliers en étaient exempts : seul existait le *land-tax*. Pitt avait donc introduit l'impôt général sur le revenu avec des cotes uniformes; mais il arrivait que les propriétaires fonciers payaient l'impôt nouveau avec l'ancien. Alors, les propriétaires eurent la liberté de se racheter du *land-tax*. On finit par le considérer comme une sorte d'imposition régulatrice dont pouvaient se libérer ceux qui en étaient frappés, en en payant à l'État le montant total. Ce fut un expédient financier pour accroître les recettes du Trésor, dans un moment où on en avait grand besoin.

Toutefois, dans la pensée de Pitt, il s'agissait non pas d'opérer purement et simplement une conversion, mais d'appliquer l'impôt foncier moyennant l'impôt général sur le revenu, comme on le pratique maintenant. De fait, l'*income-tax* n'atteint plus seulement la rente, mais tout le produit des capitaux; si le revenu est relativement mince, c'est que l'agriculture représente la plus petite partie de la richesse nationale anglaise. Mais, malgré les grandes facilités accordées, surtout depuis 1856, le rachat est, aujourd'hui encore, bien loin d'être accompli. Avant et après Pitt, d'autres réformes de la même nature ont été tentées, toujours avec un médiocre résultat (2).

L'impôt foncier n'est pas une sorte de régulateur qu'on puisse racheter, c'est un fait général. On admet le rachat de l'impôt sur les terrains; il n'y a aucune raison de ne pas admettre celui de l'impôt sur les terrains bâtis. Et pourquoi pas celui de l'impôt sur la richesse mobilière? Il

1. Sur la portée des réformes de Pitt cf. : Lecky, *History of England in the 18th Century*, 1887, vol. V, p. 294-305; — Dowell, *op. cit.*, vol. II, chap. VII.

2. En Toscane, de 1778 à 1794, il fut permis de racheter l'impôt foncier par de la rente publique; la tentative ne réussit pas. En 1866, le ministre Scialoia proposa à la Chambre des députés italiens une réforme analogue à celle de Pitt; mais il n'eut pas de succès. Cf. son rapport sur les finances, du 22 janvier 1866 et son projet de loi du 27 janvier 1866.

suffirait de tenir compte de la valeur et de la durée différente des revenus. Quelle en serait la conséquence? Une énorme accumulation de capitaux dans les mains de l'État, qui devrait tirer de l'intérêt de ces capitaux (donnés à prêt?) ses ressources.

Comment ce fait peut-il coïncider avec cet autre que, dans nombre de pays, on a voulu appliquer à l'impôt foncier la méthode des contingents dans laquelle l'impôt reste immobile et ne suit pas les variations du revenu? De fait, la France et l'Italie emploient la méthode des contingents seulement pour l'impôt foncier. Et, en général, les écrivains favorables à cette méthode invoquent en sa faveur la difficulté des évaluations périodiques, l'incertitude des résultats et, par suite, tous les dangers de la mobilité; l'aversion qu'éprouvent généralement les populations rurales pour les révisions périodiques du revenu; la difficulté de mettre les cultivateurs en contact direct avec les agents du fisc, etc. Certains écrivains, comme Léon Say, en sont venus à considérer l'impôt foncier de quotité comme étant d'une impossibilité absolue. Il y a peut-être, dans tout cela, de l'exagération. En Belgique, l'impôt foncier sur les terres s'est changé, depuis 1867, d'impôt de répartition en impôt de quotité, et on n'y a remarqué aucun inconvénient. Bien plus, on a vu qu'à une augmentation du revenu correspondait un abaissement du taux de l'impôt. La différence entre la quotité et la répartition est souvent formelle; elle est réelle, au contraire, quand les revenus fonciers n'ont pas été contrôlés, à l'aide d'une méthode uniforme, sur toute l'étendue du territoire. Les contingents sont alors bien préférables, puisqu'ils permettent une plus équitable répartition de l'impôt.

134. La vieille illusion d'un impôt unique sur la terre reparaît sous des formes différentes. Quels furent ces impôts uniques sur le sol? les anciennes monarchies orientales nous le disent, l'ancienne France et l'Espagne du moyen âge. Que serait-il aujourd'hui? on peut aisément le prévoir.

Nombreux encore sont les économistes qui attachent une très grande importance au phénomène de la rente foncière, et assez nombreux ceux qui, après Gossen, partant du principe que cette forme spéciale de profit supplémentaire qui constitue la rente, n'est qu'une cause d'expropriation injuste, voudraient, par des impôts ou par d'autres moyens, absorber la rente. Cependant, nous sommes d'avis que le phénomène de la rente, comme on l'a constaté il y a un siècle, comme il existe encore dans les pays neufs, a perdu aujourd'hui pour nous toute son ancienne importance et n'a plus qu'une importance plutôt historique et théorique. Le grand accroissement des moyens de communication qui réduit considérablement le prix des transports, le caractère par dessus tout industriel que prend chaque jour l'agriculture, ont diminué les deux grandes sources de revenu : le plus ou moins de proximité du marché et la fertilité variable du sol. La concurrence des pays neufs a pris une forme si âpre que l'Angleterre, bien qu'elle ait industrialisé son agriculture jusqu'à un point qu'on n'eût pu prévoir il y a cent ans, a grand'peine à lutter contre la crise agricole qui se manifeste de toutes manières. En tout cas, on peut dire que le temps où écrivait Ricardo et celui dans lequel, plus tard, Peel a accompli ses réformes sont, non seulement au point de vue chronologique, mais au point de vue économique, très éloignés l'un de l'autre.

Sans doute, en théorie, la thèse de Ricardo est vraie : quand un marché réclame une quantité d'objets de consommation supérieure à celle que fournissent les meilleures terres et qu'il faut mettre en culture les moins bonnes, le prix tend à se régler sur le coût de production des articles que donnent ces dernières. Les propriétaires de terrains cultivés jouissent donc d'un profit supplémentaire, conséquent à un monopole naturel relatif. Sans doute, l'industrie agricole a un caractère spécial : la terre est en quantité limitée, dure indéfiniment, répond aux besoins essentiels de la production. Mais le phénomène de la rente ne se borne

pas seulement à la propriété foncière, il s'y montre, à l'heure qu'il est, moins largement que dans la propriété urbaine.

Quelques auteurs proposent la nationalisation du sol; d'autres, un impôt sur la terre, suffisant pour confisquer la rente, ce que les économistes anglais appellent augmentation sans profit : *unearned increment*; d'autres enfin proposent un impôt unique sur la terre. En Amérique surtout, ces dernières propositions ont suscité de grandes discussions et de longues luttes (1).

Sans nier que l'agrégation collective doive toujours se considérer comme la souveraine propriétaire du sol, il ne faut pas nier non plus que la propriété individuelle représente encore par elle-même une nécessité de la production. Les projets de nationalisation, de quelque manière qu'ils soient exposés, renferment toujours de l'incertain et de l'indéterminé. Quoi qu'il en soit de pareils projets, ils seraient préférables à un impôt unique sur le sol, impôt qui, pour suffire aux exigences des États modernes, devrait enlever aux propriétaires du sol, non plus seulement la rente, comme on le prétend, mais encore le profit du capital, et cela, dans une proportion intolérable. D'ailleurs, les idées qui se sont manifestées dans ce sens sont nées ou dans de grands pays récemment ouverts à la civilisation, comme les États-Unis, où le phénomène de la rente s'est produit violemment ; ou bien dans des pays fortement industriels, comme la Suisse, dans laquelle le revenu agricole ne constitue que la moindre partie des recettes; ou bien industriels par dessus tout et à la fois très peuplés, comme l'Angleterre et comme la Belgique.

Mais, en Europe, surtout dans les pays où la terre est

1. Cf. surtout Seligman, *Essays*, cap. III. Célèbre est l'agitation d'Henry George en Amérique avec ses livres : *Progress and Poverty*, New-York, 1879; *Social Problems*, New-York, 1884; *The Land Question*, New-York, 1888. — Cf. également A. R. Wallace, *Land Nationalisation*, Londres, 1882; — Walcker, *Land and its Rent*, Boston, 1883; — Harris, *The Right of Property and the Ownership of Land*, Boston, 1887; etc.

cultivée depuis plus longtemps, non seulement on ne voit pas le phénomène de la rente se développer avec l'ampleur prévue par Ricardo, mais des causes multiples opèrent justement en sens opposé. Tous les jours, les profits supplémentaires dont les propriétaires des meilleurs champs jouissent en comparaison de ceux qui possèdent les terres inférieures, prennent moins d'importance. L'agriculture devenant de plus en plus intensive et industrielle, on voit se développer l'importance relative du travail et du capital dans une mesure croissante.

D'autre part, la concurrence des pays neufs atténue ou détruit le phénomène de la rente. Il est vrai que, pour en neutraliser l'effet, il y a presque partout des taxes protectrices, mais il est vrai aussi que, malgré tout, l'industrie foncière est, dans presque tous les vieux pays, en situation très difficile et même, dans quelques-uns, en situation dangereuse.

Le développement croissant de la dette hypothécaire, l'abandon de beaucoup de cultures dans les pays européens où il n'y a pas de taxes, répondent à une situation pénible qui provient surtout de la difficulté de résister à la concurrence des pays qui épuisent la fertilité naturelle de leur sol. Ainsi s'explique que, malgré la forte baisse de la puissance politique des propriétaires fonciers depuis un siècle, les impôts sur les terres sont ceux qui augmentent le moins. Dans certains pays, ils ont même diminué. On paie moins à l'État aujourd'hui, en Italie, qu'on ne le faisait en 1871; moins, en France, qu'il y a un siècle. Il est vrai que l'impôt locatif a grossi énormément; mais partout dans les vieux pays, la terre se trouve dans une situation difficile. Et c'est pourquoi, dans certaines contrées, l'impôt foncier a une tendance à perdre son caractère d'impôt réel; que, le phénomène de la rente étant disparu ou à peu près, on ne considère pas ou on ne considère guère les revenus fonciers que comme étant des revenus industriels. Dans nombre de pays, l'impôt foncier se résout en un véritable impôt sur

les profits, susceptible, par là même, de répercussion et de diffusion. L'impôt foncier, en France et en Italie, est un impôt réel qui vise à frapper la rente et l'intérêt du capital prêté à la terre. Mais les impôts plus récents tendent à frapper le revenu entier du capital et à prendre le caractère de véritables impôts sur le revenu.

Dans les pays de culture intensive et de grands placements de capitaux, la rente foncière, telle qu'elle a été formulée par Ricardo, n'existe pour ainsi dire plus. Le capital circulant, en ce qui concerne la terre, acquiert de plus en plus d'importance, là où tout d'abord le capital fixe était le seul à en avoir. Non seulement, à l'heure qu'il est, on tend à restituer au sol ce que la production lui a enlevé, mais on s'efforce de l'enrichir. Le très grand développement qu'à pris l'usage des engrais chimiques ne signifie rien autre que le développement du caractère industriel de la culture. Le progrès de la pathologie végétale a engendré, à son tour, une série de procédés, très coûteux souvent, en vue de combattre les maladies des plantes. Ainsi, les autres causes très nombreuses ont enlevé à l'agriculture ce caractère bien spécial qu'elle a conservé presque jusqu'à nos jours et qui a donné lieu aux profondes observations de Ricardo; il n'importe désormais qu'à un point de vue historique.

La conservation de l'agriculture dans les pays européens n'est pas seulement pour eux d'un grand intérêt économique, mais d'un grand intérêt démographique. La campagne a été dans tous les temps, elle est toujours le plus grand réservoir des énergies humaines : c'est là que se forment les populations les plus fortes, les plus tenaces, les plus résistantes au travail. Non seulement elle sert de fondement à la constitution des armées et à la force vive de toute société, mais elle alimente les villes et les renouvelle périodiquement, fournit les énergies à toutes les civilisations. Quand même pourrait exister une nation formée de grandes cités capables de fournir des produits industriels à

échanger contre les produits de pays agricoles, cette nation ne tarderait pas à décliner. Aujourd'hui, presque tous les pays civilisés s'industrialisent et à travers les États de l'Europe, sauf de rares exceptions, apparaît ce problème : être à la fois un peuple agricole et un peuple industriel. L'agriculture reste encore, dans les vieux pays, surtout chez ceux-là, le plus grand intérêt national pour la conservation et le développement de chaque groupe social (1).

135. Les petites cotes immobilières doivent-elles être exemptées de l'impôt foncier? A part les raisons indiquées dans l'étude de l'exonération des petits revenus, nous avons d'autres raisons spéciales pour exempter les petits revenus fonciers. Tandis que, pour les transports, la grande industrie est absolument nécessaire; tandis que, dans l'industrie, la grande production prévaut parce qu'en général elle est de meilleure qualité et à meilleur marché; dans l'agriculture, la grande production n'est pas, socialement parlant, plus avantageuse que la petite. Plus la culture est intensive, plus elle correspond, presque toujours, à la diffusion de la petite propriété ou de la petite culture. On a démontré depuis longtemps que, si la grande culture donne souvent un produit net plus considérable, plus souvent encore elle donne moins de produit brut. Or, c'est ce dernier surtout qui intéresse la société, eu égard à l'accroissement de la population devenue très dense dans beaucoup d'États d'Europe et d'Asie.

D'ailleurs, il faut distinguer entre la division des biens

1. H. Francolle, *L'industrie dans la Grèce ancienne*, vol. II, p. 327 dit : « La cité puisait, dans les populations rurales, une sève qui la rajeunissait et il fallut longtemps pour que cette sève s'épuisât tout à fait ». — Caton dans son *De re rustica* a dit à propos de la campagne une chose qui était vraie pour les Romains comme elle l'est restée encore aujourd'hui : « At ex agricolis et viri fortissimi et milites strenuissimi gignuntur, maximeque pius quaestus stabilissimusque consequitur, minimeque invidiosus; minimeque male cogitantes sunt, qui in eo studio occupati sunt ».

et la division des cultures. Les vastes propriétés sont souvent données à bail ou à sous-bail et cultivées séparément par un grand nombre de personnes. Grande propriété ne signifie point grande production, et celle-ci n'assure pas le plus fort produit brut. L'esprit d'association qui se répand de plus en plus dans les pays avancés peut agir de telle façon que beaucoup de petits cultivateurs, unis ensemble, puissent avoir tous les avantages de la grande production (acquisition de machines coûteuses, de semences choisies et d'engrais, etc., vente faite au nom de tous et dans des circonstances opportunes, usage facile du crédit, etc.), sans en avoir les inconvénients.

Étant donné le caractère de l'industrie agricole, rien n'est plus avantageux que l'attachement des cultivateurs à la terre ; rien, au contraire, n'est plus nuisible que leur indifférence et celle des fermiers qui ont loué à court terme. Il s'ensuit que la formation et la diffusion de la petite propriété agricole dans les pays qui ont atteint une densité notable, présente un grand avantage social et souvent un grand avantage pour la production.

Ainsi l'exemption de tout impôt pour les petites cotes foncières, toutes les fois que la chose est possible, est un véritable bienfait : on ne peut admettre que les finances publiques agissent en sens contraire de l'économie publique, à laquelle le développement de la petite propriété agricole est avantageux.

Dans bien des contrées, surtout aux États-Unis, des exonérations spéciales sont accordées à la petite propriété foncière et même des avantages spéciaux. Dans presque tous les États de la confédération américaine, sont exonérés de la saisie et de la vente judiciaire, à des conditions déterminées, les fonds ayant de 40 à 240 acres d'étendue et une valeur de 500 à 5.000 dollars. Tantôt cette exemption est de droit, tantôt elle est facultative. Cette institution, dite de l'*homestead*, a sans doute pour conséquence de diminuer le crédit pour la petite propriété en la rendant impossible à

saisir, du moins a-t-elle le mérite de la sauvegarder. On trouve des institutions analogues en Allemagne et dans d'autres pays. Or, elles ne sont possibles ou efficaces qu'à la condition d'exempter totalement de l'impôt la maison et les petites propriétés rurales déclarées insaisissables. En effet, à quoi bon maintenir un impôt, lorsque les biens qui y ont soumis ne peuvent être saisis? Et à quoi bon l'impossibilité de saisir, si cette faculté ne s'étend pas à l'État qui, dans certains pays, l'Italie par exemple, est toujours le plus grand expropriant?

Nous sommes d'avis que tout impôt réel appliqué progressivement est nuisible; c'est pourquoi l'impôt foncier, si on l'applique par progression et qu'il soit très élevé pour les gros revenus, n'est ni utile, ni équitable. Mais, là où l'impôt foncier frappe tout le revenu du capital et, en tenant compte des conditions de la personne, prend véritablement le caractère d'un impôt sur le revenu, rien n'est plus juste que la progression. Bien plus, ce mode d'impôt est d'autant plus admirable qu'à la différence de l'industrie, où l'association rend seule possible tout développement ultérieur de la production, la grande propriété rurale est loin, bien souvent, de nous offrir la meilleure forme de la production et la plus commode.

La propriété foncière se transmettant beaucoup plus difficilement que les autres genres de propriété et cette extrême lenteur dans la transmission n'étant pas la moindre difficulté pour l'obtention du crédit, beaucoup d'auteurs voudraient assurer sa faculté d'aliénation, moyennant l'introduction du système qu'on appelle Torrens et qui est appliqué depuis longtemps en Australie, dans quelques autres colonies anglaises, en Tunisie, etc. Ce système est très simple (1). Il existe un registre, une sorte d' « état civil » de la propriété foncière où une page est réservée à chaque immeuble et

1. Cf. R. R. Torrens, *Reform of the Law of Real Property*, Londres, 1858; *Registration of the Title of Land*, Londres, 1859. — Cf. également Fortescue, *Le système Torrens en Angleterre*, et I. Dumas, *Les livres fonciers* dans *R. d. E. P.*, mai-juin 1890 et avril 1900.

porte son histoire et sa description. Il existe aussi un titre, reproduction, parfois photographie de la page du registre, qui, donné au propriétaire, représente l'immeuble. Ce titre peut se céder, se vendre, se donner en garantie, etc. La propriété foncière devient comme un titre mobilier, tout au moins en ce qui concerne sa cessibilité et, sans doute, elle est alors très mobile, puisqu'on peut l'aliéner facilement. En outre, le crédit hypothécaire devient beaucoup plus facile. Dans nombre d'États européens, on s'est proposé d'introduire *l'act Torrens* ; aucun ne l'a adopté, bien que beaucoup aient diminué les obstacles (et surtout les impôts !) qui s'opposent à la transmission de la propriété foncière. Ce système ne peut être adopté que par des pays où la propriété foncière est récente, là où se trouvent de grandes surfaces ayant une culture uniforme. Au contraire, les contrées où la culture est fractionnée et intensive ne peuvent introduire cette réforme. Quelle description, en effet, serait suffisante pour une terre placée en Alsace, mieux encore, dans les environs de Naples où existent tant de variétés de cultures? D'ailleurs, il vaut peut-être mieux garder le système opposé. Ce qu'on appelle mobilisation de la propriété foncière n'est pas toujours un bien. Au contraire, comme tout ce qui éloigne le propriétaire du sol, c'est souvent un mal; d'autre part, rien ne nuit plus à la terre que l'abus du crédit. Entre les faits qui sont le plus défavorables à l'agriculture, celui-ci n'est certainement pas le moindre.

Dans certains pays, l'impôt foncier et d'autres impôts réels contribuent, grâce aux *centimes additionnels*, à l'établissement des finances locales : il s'agit, dans ce cas, d'une véritable surimposition. Les localités se réservent, à l'aide de cette méthode, tant de centimes sur ce que le contribuable verse à l'État : soit, par exemple, une surimposition de 45 0/0; quiconque paie à l'État une contribution de 1.000 fr., en paie une de 450 aux localités ; il y a, en un mot, 45 centimes additionnels (1).

1. Pour l'histoire du cadastre dans les différents pays cf. Gaston Le

136. Quels sont les meilleurs systèmes pour s'assurer du revenu foncier? C'est une question toujours discutée et toujours contestée. Au fond, il existe trois systèmes sur ce point : 1° la *déclaration du contribuable*, obligatoire et dûment contrôlée par les agents de l'État, comme on le fait en Angleterre pour les revenus fonciers qui entrent dans l'*income-tax* ; 2° l'*estimation officielle* faite par le gouvernement au moyen de ses fonctionnaires. Ici, c'est le gouvernement lui-même qui, jusqu'à un certain point, énonce le revenu, mais le particulier a le droit de réclamation ; 3° l'*estimation automatique*, par le *cadastre*. L'opération du *cadastre*, d'origine ancienne, *est l'inventaire général de la richesse foncière. Le cadastre* (du bas latin *capitastrum*, registre de l'impôt par tête) est aujourd'hui l'ensemble des opérations qui relèvent l'état de la propriété foncière, pour l'application de l'impôt et aussi pour les besoins économiques et juridiques. Grâce au cadastre, le revenu foncier est connu directement, d'une manière réelle et indépendante de l'estimation du fisc et du contribuable. Or, le cadastre a cette double fonction d'être un état descriptif et une évaluation de la propriété foncière (avec tous les avantages qui dérivent de ce fait) et d'être une base sûre pour l'imposition foncière. Et, certes, un cadastre exact et précis n'a pas seulement pour but d'établir un fondement solide à l'imposition, il a surtout un but civil et juridique : celui de donner un aperçu exact de la propriété immobilière.

Quand les cartes censitaires sont bien exécutées, chaque propriétaire peut y trouver, dans toutes les affaires qui concernent des échanges ou des ventes de son fonds, les meilleurs renseignements ; l'impôt peut être établi avec plus de précision et d'équité ; enfin, en ce qui regarde les travaux publics, l'existence de bonnes cartes est d'un grand secours

COUPPEY, *De l'impôt foncier et des garanties de la propriété territoriale* dans la *Bibliothèque universelle* de novembre et décembre 1873 ; — WALRAS : *Études d'économie sociale*, p. 387 et suiv.

pour l'enquête touchant les propriétaires à exproprier, pour les évaluations relatives et pour les études préparatoires elles-mêmes, en évitant à ceux qui les consultent des levés de plan longs et coûteux.

La mobilité de la propriété foncière, dans ce qu'elle a de plus avantageux, dépend surtout de l'existence d'un bon cadastre, et la législation foncière elle-même provient, en grande partie, de l'exactitude et de l'ampleur des relevés cadastraux.

La confection du *cadastre* comprend plusieurs opérations : quelques-unes sont géométriques et topographiques, d'autres techniques et économiques (1).

On dit que le cadastre est *géométrique*, *parcellaire*, *estimatif*, selon la méthode d'après laquelle il a été exécuté. Il est géométrique quand il renferme la mesure géométrique projetée sur un plan horizontal, avec la surface et la position de chaque immeuble par rapport à tous les autres biens qui composent le territoire de l'État dans leur continuité. Une opération préliminaire à la *mesure* est la *triangulation*, qui établit un réseau trigonométrique indispensable à l'exacte orientation et à l'assemblage des cartes. On sait que, quand on peut effectuer des triangles définis, il est plus facile de mesurer sur le terrain des angles que des lignes. D'après la loi italienne de 1886, le cadastre se compose des éléments suivants : 1° le plan parcellaire ; 2° la table censitaire ; 3° le registre des divisions ; 4° la matricule des propriétaires. La *parcelle* cadastrale est formée d'une portion continue de terrain bâti ou non bâti, située dans une même commune, appartenant au même possesseur, étant de même quotité, de même classe et ayant la même destination. On appelle *plan* ou *carte* la représentation graphique des éléments qui cons-

1. On ne fera point une longue description des opérations cadastrales, comme étant chose étrangère à la science des finances. Les opérations auxquelles se rapporte le texte sont spéciales à la loi italienne de 1886.

tituent la mesure du territoire. Toute carte représente le fonds comme unité cadastrale et comme partie de tout le territoire à recenser. Cette carte est toujours planimétrique, c'est-à-dire qu'elle représente la surface du territoire sur un tracé horizontal. L'échelle de la carte est, naturellement, le rapport entre l'étendue de la surface et celle de la carte. Mais le cadastre est aussi une *estimation* et une *évaluation*, en ce sens qu'il ne procède pas à la mesure et au relevé des différents fonds, mais qu'il a un rôle plus rigoureusement technico-économique, c'est à-dire en tant qu'il estime le revenu des fonds. L'estimation peut être *synthétique*, quand elle se fonde sur le dépouillement des contrats de louage et d'achat et de vente; *analytique*, quand elle est le résultat de l'analyse directe des experts. La *table censitaire* contient la description de toutes les estimations ou parcelles dans une circonscription donnée, tandis que la liste des propriétaires et la table des biens qui leur appartiennent constituent le *livre des parties*. Les cartes censitaires se composent de relevés planimétriques.

Le cadastre a des avantages économiques et juridiques indéniables. Mais est-il, comme on l'a dit, le meilleur moyen de s'assurer du revenu foncier? Il y a bien des raisons d'en douter. L'énormité même des opérations qu'il exige pour prendre le relevé du territoire de pays aussi grands que les États modernes, qui couvrent des centaines de mille, parfois des millions de kilomètres carrés, fait qu'il coûte trop cher et qu'on le conserve trop longtemps. Certains cadastres ont coûté des millions et ont duré non pas seulement dix ans, mais quelquefois cinquante, soixante ans et davantage. Naturellement, il est difficile de maintenir pendant de si longues périodes de temps un critère vraiment uniforme; non seulement les méthodes de culture se transforment, mais souvent aussi, par suite de nombreuses causes, la productivité des terres. La déclaration du contribuable, contrôlée par les agents du fisc, est un système bien plus simple et bien moins coûteux. Il s'en suit qu'au

point de vue fiscal, il n'y aurait guère de raison pour l'existence du cadastre et les grosses dépenses qu'il occasionne ; mais il est nécessaire pour d'autres motifs de nature principalement juridique.

137. Dans les pays qui possèdent des mines, l'impôt minier revêt parfois un caractère très analogue à celui de l'impôt foncier. En France, par exemple, l'impôt sur les mines les frappe d'un droit fixe de 10 centimes par hectare et d'un droit proportionnel de 5 0/0, en ce qui concerne leur produit. La même législation existe en Belgique.

Toutefois, l'impôt foncier a un caractère bien différent de celui sur les mines, bien qu'il présente comme lui, quelquefois même d'une manière plus marquée, le phénomène de la rente. Le cas est très fréquent, en effet, de mines plus productives et mieux situées qui réalisent, avec les mêmes dépenses et le même travail, plus de bénéfices que les autres, et c'est là ce qui constitue la rente (1).

Mais, bien qu'il faille examiner à part le phénomène de la rente, les impôts sur les mines ne sont pas distincts de tous les impôts industriels ; car ils ne montrent pas ce qui constitue le caractère essentiel de la propriété foncière, la durée indéfinie.

XVI

L'mpôt sur le revenu des terrains bâtis.

138. L'impôt foncier frappe le revenu net des propriétaires du sol, l'impôt sur les constructions frappe le revenu net des propriétaires de constructions. Il est évident que, quand la propriété bâtie n'avait qu'une importance relati-

1. Cf. Einaudi, *La rendita mineraria,* dans *B. d. E.*

vement minime, cet impôt devait se joindre et se confondre avec l'impôt foncier. En France et en Italie (à une époque récente en France, pas très éloignée en Italie), l'impôt foncier et l'impôt sur le revenu des propriétés bâties ne faisaient qu'un.

Mais le mouvement si important de la population vers les grandes villes — mouvement qui constitue presque un fait nouveau dans les temps modernes, du moins considéré dans son étendue — est sans précédent à travers l'histoire. Il suffira de dire qu'au XVI^e^ siècle, Naples, que tant d'autres villes de l'Europe ont dépassée aujourd'hui par le nombre de leurs habitants, en était la seconde ville et venait immédiatement après Paris (1). Les formes industrielles contemporaines ont entraîné en grande partie le progrès de l'*urbanisme*, le continuel accroissement de courants d'émigration vers la ville. Au commencement du XIX^e^ siècle, les centres de population ayant plus de 8.000 habitants renfermaient à peine les 4 centièmes de la population des États-Unis; en 1850, ils en renfermaient déjà les 12 centièmes et demi, et en 1890, ils étaient arrivés à 29,2 p. 0/0. Le recensement de 1900 grossit notablement cette proportion. Les États-Unis étaient encore, il y a peu d'années, un pays où dominait l'agriculture; dans les pays européens, de formation industrielle moins récente, l'émigration des populations a été bien plus considérable.

L'Angleterre d'abord. C'est elle, parmi les grandes nations, où la population des villes prédomine davantage et nous présente actuellement, cas unique dans l'histoire, les sept dixièmes de la population du royaume. En Allemagne, les villes qui renfermaient, en 1871, à peine 35,1 0/0 de la population de l'empire ont passé à 46,9 en 1890. En Autriche s'est produite, de 1843 à 1890, une augmentation de 18,9 à 33,5 0/0; en France, de 1843 à 1891, les chiffres ont monté de 24,4 à 37,4 0/0. Il en est de même en Italie, où le

1. Nitti, *La città di Napoli*, Naples, 1902.

recensement de 1881 a révélé que la population des villes s'était accrue de 9,9 0/0 dans les chefs-lieux de province et seulement de 5,5 0/0 dans les autres communes. Et le recensement de 1901 nous montre un mouvement plus grand encore vers les centres urbains. Ses résultats, il est vrai, ne sont jusqu'ici connus qu'en partie. De 1881 à 1901, pendant que la population générale du royaume s'est accrue de 7,35 pour 1.000, celle des chefs-lieux de province a été de 12,8 pour 1.000. La population des villes de plus de 100.000 habitants, de 1881 à 1901, s'est augmentée, en Italie, de 30 0/0 (1). A l'heure qu'il est, les villes qui ont plus de 100.000 habitants sont très nombreuses en Europe; beaucoup dépassent le million (cas peut-être unique dans l'histoire de la civilisation, si l'on ne tient pas compte des exagérations des écrivains anciens); nous sommes témoins, enfin, d'un phénomène qui n'a absolument pas d'exemple, c'est-à-dire de l'existence de villes qui ont trois, quatre et même cinq millions d'habitants. Londres a plus de deux fois plus d'habitants que la Grèce entière; New-York en a plus que la Suisse; Paris presque autant que toute la république du Chili et plus que le royaume de Serbie et celui de Danemark; Berlin possède un nombre d'habitants inférieur de bien peu à celui du très vaste royaume de Norvège. Cette formation vertigineuse des grandes villes offre même un danger pour la civilisation moderne et n'est pas sans éveiller de profondes inquiétudes pour l'avenir.

Dans ces immenses agglomérations humaines, vivant presque entièrement de l'industrie et du commerce, le nombre est énorme des capitaux employés à des constructions. C'est par dizaines de milliards que l'on compte pour

1. Sur le phénomène de l'urbanisme, cf. H. Allendorf, *Der Zugung in die Städte, seine Gestaltung und Bedeutung für dieselben in der Gegenwart*, Iéna, 1901; — Ferroglio dans *R. S.*, avril et novembre 1902; — Meuriot, *Des agglomérations urbaines dans l'Europe contemporaine*, Paris 1898; — A. Ferrin Weber, *The growth of cities in the nineteenth Century*, New-York, 1899, etc.

certaines villes. Or, rien ne serait plus absurde que de méconnaître ce fait et que de réunir encore l'impôt sur le revenu du sol et l'impôt sur le revenu des constructions.

139. En Italie, l'impôt sur les terrains bâtis constitue à peu près le cinquième de tous les impôts directs ; le revenu provenant du même chef n'est pas loin de cette proportion. D'après des données recueillies par la direction générale des domaines, le revenu des fonds ruraux et le revenu des constructions sont, en Italie, comme 2,23 est à 1. Même en Angleterre, en tenant compte des revenus frappés par l'*income-tax*, le revenu sur les constructions représentait, comparativement au revenu total, 20,7 0/0 en 1891 et 22,9 en 1899. Dans nombre de pays, le revenu sur les bâtiments est dans la proportion d'un quart ou d'un cinquième du revenu total.

On confond souvent l'impôt sur les constructions avec celui sur la *valeur locative*. Ce sont deux impôts de nature absolument différente.

L'impôt sur les terrains bâtis est un impôt qui frappe directement et réellement le revenu qui en provient. L'impôt sur la valeur locative qui, en Italie, est abandonné aux communes, est un impôt indirect sur la consommation, puisqu'il considère le loyer comme l'indice de la richesse et de la consommation et qu'il atteint les locataires d'après la plus ou moins grosse dépense qu'ils font pour leur habitation.

L'impôt sur le produit des constructions a passé par plusieurs phases. Dans une première période, l'impôt frappait tout ensemble le revenu foncier et le revenu sur les constructions. Alors, la propriété bâtie était bien loin d'avoir l'importance qu'elle a maintenant. Dans une seconde période, il atteignit les constructions en se distinguant de l'impôt foncier. Mais il fut appliqué indépendamment de la valeur du terrain sur lequel on avait bâti, et en tenant compte ou de l'étendue des bâtisses ou du nombre des portes et fenêtres (comme cela a lieu encore en France

dans une certaine mesure). Dans ce cas, on considérait le terrain sur lequel la maison était édifiée comme étant de première qualité et les bâtiments furent ensuite frappés dans la proportion énoncée ci-dessus. Dans certains pays, on a tenu compte des signes extérieurs les plus divers, non seulement des portes et des fenêtres, mais de l'étendue de la façade, du nombre des pièces et des étages, de l'espace occupé par la maison et par la boutique, etc. Mais ce mode d'imposition, dans une phase d'urbanisme très avancé, comme celui qui s'est manifesté depuis le commencement du siècle précédent, devait sembler des plus irrationnels. En effet, des maisons de la même grandeur sont loin de donner le même revenu, celui-ci dépendant de la position du bâtiment. Un mètre carré de sol arable ou cultivable, même s'il est de première qualité, ne peut guère valoir que quelques francs. Et au contraire, il y a, au centre des villes les plus peuplées des terrains dont un mètre carré se vend 2.000, 3.000 francs, et plus encore. Il faut se rappeler l'énorme spéculation sur les terrains à Paris, à Vienne, à Rome même, pour apprécier toute l'importance de ce fait. Il y a donc, dans une même ville, des maisons qui, tout en ayant la même superficie que d'autres, rapportent infiniment plus. Une petite construction, souvent un petit magasin, dans le centre des affaires d'une grande ville, peuvent donner un revenu vingt fois supérieur et, à l'occasion, un revenu plus considérable que deux ou trois grands bâtiments situés dans un village. Dans une troisième phase donc, on abandonna les vieilles méthodes imparfaites qui servaient à fixer l'impôt d'après la surface couverte, ou d'après les signes extérieurs, comme le nombre des portes et fenêtres, ou le nombre des pièces, ou le nombre des cheminées, et l'on adopta un système d'imposition qui frappe le revenu des constructions. On l'établit d'ordinaire sur les baux, sur les déclarations des contribuables dûment contrôlées par les agents du fisc, sur l'avis de commissions locales, etc.

Le revenu sur les constructions a une physionomie spéciale, étant donné que ses variations dépendent souvent de causes particulières ou générales qui ne se trouvent pas communément dans les autres formes de revenus. L'urbanisme peut bien n'être pas un indice de richesse, il a pourtant pour effet d'accroître le revenu sur les terrains bâtis. C'est là encore ce qui distingue l'industrie du bâtiment du peu de mobilité des capitaux qu'on lui consacre. Même lorsque l'intérêt des capitaux descend au-dessous du taux courant, les nouvelles épargnes ne s'emploient pas à des constructions, mais les capitaux déjà placés sur des maisons ne peuvent suivre une autre voie. Cest le motif pour lequel les crises sur les constructions sont généralement plus longues que les autres et qu'on n'en vient à bout qu'avec beaucoup plus de peine.

Le loyer de toute habitation comprend une série d'éléments dont les principaux sont : 1° la valeur du sol sur lequel elle est édifiée ; 2° l'intérêt du capital employé à sa construction ; 3° une part d'amortissement pour les détériorations que le temps lui fait subir ; 4° une prime d'assurance contre les risques qu'elle court. En ceci, l'industrie de la construction ne diffère pas des autres. Il faut toutefois mettre à part le premier élément, qui lui est spécial, et dont on discute s'il ne conviendrait pas, étant donné les formes de son développement, qu'il eût un rang à part et fît la base d'un impôt spécial.

L'industrie de la construction n'agit point ou agit peu sur les autres, en ce sens que son action est singulièrement passive, mais elle se ressent de toutes les autres. Il n'arrive jamais qu'il se forme un centre industriel en un endroit, simplement parce qu'il s'y trouve de nombreuses maisons disponibles ; mais toute formation d'une industrie nouvelle, tout accroissement des industries existantes agit sur le développement des constructions ; de même, la formation de nouvelles lignes commerciales, etc.

La valeur du sol sur lequel se font les constructions varie

beaucoup d'un lieu à un autre et selon des circonstances diverses de temps et d'opportunité : dans quelques endroits, le sol n'a qu'une valeur minime ; au centre d'une grande cité, il a une valeur énorme. Les dépenses d'entretien sont, d'ordinaire, peu de chose dans le temps qui suit la construction et dans les dernières années de l'existence d'un bâtiment, où on laisse dépérir ce qui ne peut être réédifié. Les frais d'assurances varient selon les conditions suivantes : l'endroit où est située la maison, les matériaux dont elle est construite, etc.

La demande de maisons offre une grande élasticité, surtout en ce qui regarde les maisons d'habitation, et non les magasins, les ateliers, etc. Ces deux dernières catégories ne peuvent se multiplier au delà de certaines limites. Mais l'accroissement des richesses, même au milieu d'une population stationnaire, peut faire naître le besoin d'habitations plus grandes et meilleures, et une diminution de richesses peut agir dans le sens contraire. Les dépenses faites en vue de l'habitation répondent à un besoin primordial. La demande d'habitations ne peut donc être modifiée profondément par le changement des conditions économiques. On a vu, dans quelques pays très pauvres où l'on employait peu de capitaux à de nouvelles constructions, les loyers rester à un taux très élevé et représenter souvent (comme à Naples pour la classe populaire) le tiers ou la moitié du montant des revenus. Si la demande de maisons est d'une élasticité relative, en ce sens qu'après une crise il y a tendance de la part des gens à occuper des logements moins spacieux et moins bons, cette élasticité est beaucoup moindre pour la grande masse des maisons destinées aux logements populaires. Ordinairement toutefois, les différentes classes de la société restreignent presque toutes leurs autres consommations, avant de restreindre les dépenses qu'elles consacrent à leur logement.

En général, on considère comme irréductibles les dépenses faites par le peuple pour son logement; elles varient peu

dans le sens d'une diminution. Même dans les pays les plus riches, la très grande majorité des habitants vit dans de petits logements d'une, deux ou trois pièces. L'augmentation des loyers opère donc très peu dans le sens d'une plus grande contrainte. D'ailleurs, la mobilité de la plus grande partie de la population est très relative en ce qui touche le logement. C'est le genre de travail qui détermine presque toujours la situation des habitations. Il est bien difficile, à la campagne, de passer d'un pays à un autre; et même, dans les grandes villes, de nombreux obstacles s'opposent souvent à ce que les ouvriers changent de quartier. Les déménagements ne se font que par suite d'augmentations excessives des loyers.

Sur qui tombe l'impôt sur le revenu des constructions? Frappe-t-il vraiment les propriétaires ou ceux-ci ne le font-ils pas retomber sur les locataires? Le problème a été discuté amplement et on peut le considérer à divers points de vue. En thèse générale, on peut admettre que, s'il s'agit d'une ville où la population est en croissance, et où, par suite de difficultés locales gênant la construction ou son développement, la quantité des maisons n'augmente pas, la translation de l'impôt est très difficile. En effet, comme il s'agit d'un vrai monopole, avec ou sans impôts, les propriétaires tendent à pousser le taux des loyers au maximum. Ici, l'impôt, dès lors qu'on ne peut porter le taux des loyers au delà du maximum, retombe sur le propriétaire. Prenons maintenant l'hypothèse contraire : supposons une ville dans laquelle le nombre des maisons habitables est supérieur aux besoins de la population, ou dans laquelle la population diminue. En ce cas, la demande venant à baisser et, par le fait, l'offre augmentant, les propriétaires de maisons, en concurrence entre eux nécessairement, ne peuvent faire passer l'impôt sur les locataires. Au contraire, la translation se produit lorsque, la population ne cessant d'augmenter, de nouvelles maisons se construisent, ce qui n'aurait pas lieu si ceux qui les font construire n'étaient point indem-

nisés de l'impôt différentiel (supérieur à la normale) qu'ils doivent payer sur leurs maisons. Il n'y a pas translation lorsque le prix est normal. Ainsi peuvent s'offrir bien des combinaisons, dérivant de rapports entre la population, d'une part, et les maisons disponibles, de l'autre.

Mais les phénomènes de translation et d'incidence sont extrêmement complexes et peuvent être étudiés par rapport aux villes de nouvelle formation, aux villes déjà construites, aux villes peuplées, aux maisons, aux richesses, stationnaires ou variables, dans des villes en progrès, etc. Les combinaisons qui se produisent sont très variées (1).

140. Le revenu des constructions contient en soi, comme nous l'avons vu, deux éléments essentiels : le produit de l'emplacement sur lequel on a construit et l'intérêt du capital employé à la construction. L'impôt devrait tenir compte de ces deux éléments. Or, il arrive que la valeur de l'emplacement subit profondément l'influence de causes qui sont étrangères à tout travail individuel : c'est la société elle-même qui produit une augmentation non gagnée, *unearded increment*, comme dit S. Mill. Qu'une ville se développe dans une direction ou dans une autre, cela peut donner une valeur énorme à des terrains qui n'en avaient qu'une très minime (2). Dans ce cas, ni le capital, ni le travail n'ont contribué à amener une augmentation aussi extraordinaire. Le mérite en revient intégralement à la société qui, par l'accroissement de la population et par de nouvelles branches de commerce, a causé cette augmentation. C'est pourquoi

1. Sur les questions générales relatives à l'impôt sur les terrains bâtis, cf. Vocke, *op. cit.*, pp. 373 et suiv. ; — Puviani, *Questioni preliminari a uno studio dell'imposta sui fabbricati*, Bologne, 1899 et *Il contenuto dell'imposta sui fabbricati* ; — Wagner, *Specielle Steuerlehre*, 1899, 3e partie ; — Leroy-Beaulieu, vol. 1, 5e édition, p. 354 ; — Pantaleoni, *Teoria della traslazione dei tributi*, p. 203 et surtout le livre récent de Einaudi, *Studi*, Turin 1902.

2. On connaît l'histoire de l'immense fortune du duc de Westminster de Londres, et de quelques milliardaires américains dont les immenses richesses sont venues simplement de ce qu'ils se trouvaient posséder des terres où de grandes cités se sont formées.

grand nombre de théoriciens, et non seulement ceux qui ont des idées plus larges et plus avancées, comme Wagner, mais les plus hostiles à toute intervention de l'État et des pouvoirs collectifs, comme Leroy-Beaulieu, ont senti combien il est nécessaire de trouver un moyen, pour que cet accroissement immérité ne s'en aille pas aux mains de gens qui n'y ont contribué en rien. On connaît l'œuvre de Chamberlain en Angleterre et tout ce qu'il a fait dans ce sens, quand il était maire de la commune de Birmingham.

Il y a, dans l'augmentation de valeur des constructions et du terrain sur lequel elles sont édifiées, un élément, — essentiel, qui plus est, — lequel est étranger à toute intervention de travail et de capital : cette augmentation de valeur dépend exclusivement de causes sociales. C'est une forme de revenu qui grandit parfois d'une manière vertigineuse. Des terrains qui ne valent presque rien aujourd'hui, peuvent acquérir demain une très grande valeur. Il suffit qu'une ville ait pris une nouvelle orientation ou un nouveau développement. Ce phénomène s'accentue toujours davantage par le progrès des échanges, par l'accroissement de la population et de la richesse, et surtout par la tendance à l'urbanisme, si commun et si répandu dans les pays modernes. Or, une chose est évidente : pour peu que les valeurs bâties continuent à croître, il est injuste que ce qui ne dérive ni du capital ni du travail reste aux propriétaires seuls; il serait désirable que, dans ses formes les plus exagérées tout au moins, cette sorte de revenu fût frappée d'un impôt et tournât au profit de cette même collectivité qui l'a produite.

D'après d'Avenel, la valeur du sol sur lequel sont construites les maisons de Paris est de 4.290 millions de francs. Ajoutons-y 5.750 autres millions, qui représentent la valeur actuelle de 4.500 hectares non encore construits, nous aurons la somme énorme de plus de 10 milliards. C'est un calcul qui reste peut-être même au-dessous de la vérité (1).

1. D'après le *Livre foncier de la ville de Paris*, publié en 1903 par la

A Londres, on calcule que l'accroissement relatif de la valeur annuelle du sol, par l'effet de la rente provenant du terrain bâti, est de 375 millions de francs Et le même *unearded increment* s'y développe donc plus ou moins. Comment ne pas frapper ce *ground rent* spécial? En son temps, — et le phénomène était alors moins accentué qu'il ne l'est maintenant, — Adam Smith, examinant la rente sur les constructions, en soutenait la taxation (1). Or, l'impôt sur cette rente, à caractère et à physionomie propres, ne trouve sans doute pas d'opposition auprès des principaux théoriciens, mais il est difficile d'en établir une application pratique (2). En fait, tout impôt *sur les accroissements futurs de la valeur du sol* ne devrait frapper que cet élément et non ce qui vient de l'habileté des constructeurs et des entrepreneurs. C'est pour cela qu'en réalité, on n'a pu faire que bien peu jusqu'ici dans ce sens-là. D'ailleurs il est à croire, — et Edgeworth incline à cette opinion, — que l'augmentation de valeur des terrains n'aura pas, dans l'avenir, l'importance qu'elle a eue par le passé, surtout depuis un siècle. En tout cas, le problème intéresse beaucoup plus les pays riches et ceux dont le développement est rapide que les autres. Le projet de confiscation de la rente sur les édifices, présenté par S. Mill, reste encore ce qu'on a inventé de mieux sur ce point. Le fait que l'impôt sur les constructions est, dans presque tous les systèmes financiers modernes, un impôt réel, provient essentiellement de la nécessité de frapper la rente urbaine.

141. Dans presque tous les systèmes d'impôts, on dis-

Commission des contributions directes, la valeur de la propriété urbaine de Paris, calculée à l'aide de l'impôt, était de 13.700 millions de francs.

1. Smith, *Wealth of nations*, livre V, ch. xvi.

2. Au sujet de la convenance d'un impôt spécial sur les emplacements de constructions, cf. surtout l'ouvrage de Einaudi, et Bastable, *The taxation of Ground rents* dans *E. J.*, vol. III, 1895, et dans la même revue de 1900, les études de F. Y. Edgeworth; — W. Smart, *Taxation of Land, Values and the single Tax*, Glascow, 1900, etc.

tingue les habitations des campagnes de celles des villes, et dans beaucoup d'entre eux, les premières sont exemptées de l'impôt, lorsqu'elles ont une destination connexe à la culture des fonds (1). En général, on tend à conserver à l'impôt sur les terrains bâtis le caractère d'impôt réel; beaucoup d'auteurs, pour l'adapter aux besoins des finances locales, voudraient que cet impôt fût de répartition. Dans de nombreuses législations, on admet l'exemption pour les cotes minimes, et la diminution ou l'exemption dans le cas de non locations partielles ou totales. On considère séparément les constructions destinées à des usages ruraux, les fabriques et les ateliers industriels, parce qu'elles constituent un capital d'où sort un produit mobilier net et qui doit être atteint séparément.

La détermination du produit net des terrains bâtis se fait différemment dans les divers pays. Il est impossible, ici, de recourir à une méthode d'estimation très dispendieuse et peu souple, comme le cadastre. On fait donc des *estimations officielles*, d'après le système des *indices* ou celui des *déclarations* contrôlées par des agents fiscaux et par des commissions préposées à ce travail. Les estimations officielles sont relativement faciles dans les grands centres, où prévaut la location. On admet que le revenu brut est sujet à des dépréciations non uniformes, mais variables selon les dépenses annuelles de réparation et d'assurance, particulières à chaque destination et variables selon le climat, la construction, la position du terrain bâti, la nature des matériaux, etc. Dans les grandes villes surtout, où le revenu de ces sortes de terrains offre souvent des changements rapides, il est bon d'en faire des révisions périodiques fréquentes et annoncées à l'avance.

Les systèmes de propriété des maisons varient extraordi-

1. En Autriche, les terrains construits sont exempts lorsqu'ils sont situés à une certaine distance de la ville. Ceux de la ville eux-mêmes ne sont frappés que s'ils sont destinés à l'habitation.

nairement. Il peut y avoir réunion de l'emplacement et de la construction ; c'est la forme la plus commune en Europe. Le propriétaire peut, à son gré, habiter la maison ou la louer à long ou à court terme. Mais, dans certains pays, comme l'Angleterre, l'affaire se complique bien davantage. Il y a ceux qui cèdent l'emplacement à *emphythéose perpétuelle*, d'après une règle fixe (*free hold rent charge system*) ; d'autres qui le cèdent pour une période très longue (souvent pour 999 ans) à règle fixe. Dans l'espèce, le terme, en ce cas, n'a aucune importance. Il y a un système plus répandu à Londres, qu'on appelle pour cela *London leasehold system*, ou *building lease*. C'est une location de l'emplacement, faite d'ordinaire d'après une règle fixe, à ceux qui y construisent, location de 60 à 99 ans. Après cette période, emplacements et maisons reviennent, sans autre paiement, au propriétaire de l'emplacement. Les constructions de Londres, pour la majeure partie, n'ont rien de monumental, elles ont quelque chose de provisoire dans leur aspect, précisément à cause de ce système. Il en est d'autres encore, non moins complexes, presque tous spéciaux à l'Angleterre et dont il n'y a pas traces sur le continent. La propriété de l'emplacement s'y trouve jointe, en général, à celle de la construction.

XVII

Les impôts sur la richesse mobilière et sur les revenus du travail.

I. *La richesse mobilière.*

142. Aujourd'hui, dans presque tous les pays les plus policés de l'Europe, la richesse du sol et la richesse des constructions n'ont plus l'importance relative qu'elles avaient jadis. Maintenant, l'industrie a pris un développe-

ment si colossal que, dans certaines contrées, elle a une bien plus grande importance que l'agriculture, si l'on compare les revenus agricoles aux revenus industriels. Dans certains pays d'Europe, comme l'Angleterre, la Belgique, la Saxe, la Suisse, la plus grande richesse de la population est dans l'industrie. La *vilis mobilium possessio* dont ont parlé souvent avec mépris les anciens auteurs de traités et qui, par le passé, était presque exempte d'impôts, occupe maintenant une position prépondérante. Dans le même temps, la richesse mobilière sous toutes ses formes a grandi presque partout : titres d'effets publics, de sociétés industrielles, de mines, de banques, actions et obligations de chemins de fer, etc.

Le développement des sociétés en commandite et des sociétés anonymes, répartissant les risques entre un plus grand nombre de gens, a permis le développement d'industries qui n'auraient pu exister autrefois, et qui ont pris, à présent, un développement énorme.

D'après les études les plus récentes (1), la richesse mobi-

1. Les évaluations les plus récentes sont :

État	Montant de l'évaluation en milliards de fr.	Auteurs de l'évaluation	Dates de l'évaluation
Angleterre . .	182,6	Hendricks	1897
Allemagne . .	92,0	Christians.	1896-97
Autriche. . .	27,1	Raucheberg. . . .	1898-99
Belgique. . .	8,8	Nicolaï.	1899
Danemark . .	2,7	Scharling	1898
France . . .	80 à 85	Neymarck	1898
Italie	17,5	Stringher.	1897
Norwège. . .	0,8	Kiaer	1898
Pays-Bas. . .	13,6	Pierson	1897-98
Roumanie . .	1,8	Ocanesco	1898-99
Russie . . .	25,5	Bulletin de statistique	1895
	452,4		

On est averti que les titres appartenant à des Français sont donnée par les chiffres ci-dessus (et non ceux cotés dans les bourses françaises). Aujourd'hui, la richesse mobilière de l'Europe dépasse sans doute 500 milliards.

lière de l'Europe peut s'évaluer à 452 milliards de francs, dont 125 en rentes des différents États européens, 125 en titres de chemins de fer, emprunts communaux ou provinciaux, etc.; 50 en titres de crédit foncier, 125 à 150 en titres de sociétés industrielles de tout genre, mines, assurances, etc. (1). Pourrait-on ne pas frapper d'impôt une aussi grande masse de richesses, et la plus grande richesse n'est-elle pas peut-être la plus rémunérative?

Il est indéniable que rien n'a contribué et ne contribue plus que le développement des valeurs mobilières au progrès économique des sociétés modernes. Il est pareillement indéniable que, de nos jours, la richesse mobilière est devenue beaucoup plus importante que la richesse immobilière (2).

Ne prenons point l'exemple de l'Angleterre et des petits États essentiellement industriels, comme la Suisse ou la Belgique; ne nous occupons pas même de l'Allemagne. Prenons la France, qui est surtout une démocratie rurale, et dans laquelle la propriété foncière a une énorme importance. Eh bien! même chez elle, les valeurs mobilières prennent une importance de plus en plus considérable.

Des chiffres fournis par Necker dans son *Administration des finances* il résulte que, de son temps, les biens mobiliers

1. Pour ces calculs cf. NEYMARCK, *Statistique internationale des valeurs mobilières*, dans *Val. mob.*, vol. IV.

2. En France, voici quelles ont été les valeurs successorales sur lesquelles ont été payés les droits de succession :

Années	Valeurs mobilières	Valeurs immobilières	Total	Rapport 0/0 entre les mobilières et les immobilières
1826	457	880	1.337	52
1849	739	1.154	1 890	64
1868	1.602	1.853	3.255	86
1880	2.477	2.787	5.264	91
1892	3.225	3.129	6.404	101
1898	3.723	3.042	6.766	122

Cf. NEYMARCK, *Valeurs mobilières* dans *D. C. I. B.* et BESSON dans *Val. Mob.*, vol. I

et immobiliers rendaient respectivement à l'impôt 16 et 84 0/0 de ses recettes. L'Assemblée constituante calculait que les biens meubles pouvaient donner au budget, grâce aux impôts directs, 60 millions, et les immeubles 300. Ces chiffres expriment sans doute non un rapport précis, qu'il était alors impossible d'obtenir, mais une approximation. Combien tout cela est changé ! En 1800, il y avait à peine 708 valeurs cotées à la bourse de Paris, en général des consolidés, qui représentaient à peine 40 millions de rentes. Au 28 février 1900, la *cote officielle* comprenait 412 sociétés, dont les actions et obligations représentaient, au cours du jour, 42 milliards, et 203 titres d'emprunts d'État et de localités, environ 56 milliards. En y ajoutant les rentes françaises, c'était un total de 125 milliards à peu près, admis à la *cote*.

Sans doute, les valeurs mobilières échappent à l'impôt de succession plus facilement que les immobilières. Ces dernières ne réussissent guère à se cacher, les premières le font très souvent. Et cependant, en France, ce sont les premières qui, depuis longtemps, dépassent les autres (1). De 1826 à 1898, les valeurs successorales mobilières ont donc monté de 75 0/0 et les immobilières à peine de 25 0/0.

D'après Neymarck, les valeurs mobilières circulant en Europe dépassent 500 milliards. Ainsi seulement a été possible le développement de l'industrie, ainsi le capital a acquis une véritable mobilité, et, en dépit d'une tendance de plus en plus marquée à une plus large répartition du revenu, les grands travaux ont pu s'accomplir, qui coûtent et ont coûté tant de milliards.

1. Sur le progrès et sur l'importance des valeurs mobilières, voyez dans *Val. Mob.* parmi les nombreuses communications, celles de Besson, Salefranque, Neymarck, R. G. Lévy, Limousin, etc. Intéressants sont les calculs de Neymarck dans son journal *Le Rentier* sur la richesse mobilière dans différents pays. On trouve d'autres calculs dans *The Economist*, de Londres, dans le *Bulletin des intérêts matériels*, dans l'*Économiste européen*, de Bruxelles, dans l'*Économiste français*, de Paris, etc.

Dans le commerce international, les valeurs mobilières ont acquis une très grande importance. Puisque les titres représentent des propriétés de nature très diverse, leur échange qui se fait par simple livraison, s'il s'agit de titres au porteur, par transfert s'il s'agit de titres nominatifs, en rend la négociation extrêmement facile. Une société de 100 millions de capital, avec des actions de 1.000 francs chacune, peut attirer la petite épargne par la négociabilité même de ses titres. Si une action est cotée en bourse 1.100 francs ou 900, c'est signe que celui qui la possède a la disposition de cette somme, c'est-à-dire que, s'il vient à en avoir besoin, il peut aliéner son titre et l'échanger, s'il lui semble bon, contre des marchandises ou des denrées. Les rentes des États modernes sont devenues, à certains points de vue, de vrais titres internationaux. Le commerce international des valeurs mobilières est, à son tour, une partie du commerce international.

D'ailleurs, les revenus du travail représentent eux-mêmes une part de plus en plus grande du revenu national; et bien que l'exemption des petits revenus paraisse non seulement juste, mais nécessaire, on ne peut cependant admettre, en thèse générale, qu'ils soient exemptés d'impôts. Les forces naturelles, le travail, le capital, qui sont les trois facteurs participant à tous les actes de la production, interviennent maintenant beaucoup plus que par le passé (1). Dans une première phase, les forces naturelles avaient une prépondérance presque absolue. Dans de grands territoires à population rare, c'étaient les conditions naturelles qui déterminaient de préférence l'espèce de production : les bois, les eaux, le sol. Dans la seconde phase — qui commence généralement vers la seconde moitié du moyen âge — le travail prend dans la production une importance de plus en plus considérable. La production se faisant plus intense, le ca-

1. Cf. Roscher, *Grundlagen der Nationalökonomie*, Stuttgard, 1875, pp. 101-102 ; — Schaeffle, *Sistema sociale dell' economia umana*, dans la *B. d. E.*, 3e série, vol. V, pp. 462-474.

pital, à son tour, devient de plus en plus important et même le capital circulant croît, dans toute industrie, dans des proportions encore plus grandes que le capital fixe. Dans cette troisième phase, c'est le capital qui donne l'impulsion à la production. Et alors, la richesse immobilière a progressé très rapidement, à tel point que ce progrès eût paru presque invraisemblable il n'y a qu'un demi-siècle.

Les revenus mobiliers, relativement à la source d'où ils dérivent, se distinguent en : 1° revenus du *capital*, provenant de l'intérêt ; 2° revenus *industriels*, provenant du profit ; 3° revenus *personnels*, provenant en général du travail.

II. *Les impôts sur les revenus du capital.*

143. Dans les sociétés contemporaines plus que dans les précédentes, le capital, par suite surtout de sa mobilité et de la plus grande sûreté des institutions politiques, se reproduit presque automatiquement. Les détenteurs de titres d'État, les détenteurs des innombrables actions et obligations qui représentent sous des formes si variées la richesse mobilière, n'ont pas même une idée, bien souvent, des entreprises auxquelles contribue leur capital.

Le créancier hypothécaire ou chirographaire, le détenteur d'un titre d'État, reçoivent tous les deux un intérêt annuel, qui représente le loyer du capital qu'ils ont livré à usage. Or, ce mode de revenu, qui se présente dans des conditions plus avantageuses que d'autres et qui absorbe encore moins l'activité individuelle de ceux qui le reçoivent, non seulement n'est pas exempt d'impôt, mais, en général, on l'étudie séparément.

Il est évident que les impôts sur les intérêts du capital prennent un tout autre aspect selon qu'il s'agit d'opérations en cours ou de nouvelles opérations à faire. Quand il s'agit d'opérations en cours, le capitaliste frappé de l'impôt ne

peut le faire passer sur ses débiteurs. Si, par exemple, une personne qui a prêté sur hypothèque pour vingt ans est atteinte par l'impôt, elle ne peut s'en décharger sur d'autres. Et si quelqu'un vend son crédit, il doit, de la même façon qu'un propriétaire foncier, en diminuer le prix du montant de l'impôt, capitalisé au taux des intérêts à ce moment-là. Au contraire, s'il s'agit d'opérations nouvelles, l'impôt peut passer assez souvent sur les consommateurs du crédit, et les capitaux nouveaux tendront toujours à s'employer sous les formes les moins grevées d'impôt.

Un impôt général sur le capital circulant est impossible dans la pratique; comme les impôts sont différents, il y en a en réalité toujours qui frappent inégalement les divers placements de capitaux. Les moyens que le législateur a à sa disposition pour contraindre le capital sont tout à fait restreints et inefficaces. Or, les impôts qui atteignent le capital ne doivent jamais être assez lourds pour décourager les placements. Dans presque tous les systèmes d'imposition, c'est l'habitude de frapper différemment les revenus qui proviennent des intérêts du capital et ceux qui dérivent des bénéfices industriels et du travail. Cela peut paraître injuste à première vue; mais c'est la nature même des revenus qui occasionne la différence. En somme, quiconque possède un capital et le prête, a dans les mains une richesse qui produit intérêt, indépendamment de l'activité de son possesseur. Celui-ci peut donc développer son activité d'une manière quelconque. Le cas est un peu différent lorsqu'il s'agit de bénéfices industriels. Toute industrie entraîne l'activité de qui est chef, qu'elle se déploie entièrement ou à peu près par elle-même. Enfin, les revenus professionnels, dérivant de la personne, sont complètement inhérents à la personne avec laquelle ils s'achèvent. Il est vrai qu'en pratique la différence est très difficile à faire, mais cela n'empêche qu'elle n'existe.

Les revenus dérivant des intérêts du capital ont été frappés plus tard que les autres, soit qu'ils n'aient fait que

récemment de très grands progrès, soit que, dans le passé, (les dispositions même de la loi défendant tout commerce d'argent et prohibant l'intérêt prélevé sur l'intérêt du capital) ils n'aient pu prendre naissance. Il ne manque même pas de gens qui affirment que le capital prêté paie déjà, par suite des impôts mis sur le produit. Mais il n'en faut pas moins faire remarquer qu'ici il s'agit d'intérêts bien distincts des bénéfices.

Les impôts sur les intérêts du capital visent à frapper ceux qui ont des créances de toute nature : rente publique et titres de localités, créances chirographaires, hypothèques, intérêts de dépôts, etc., fonds nationaux ou étrangers possédés par des citoyens. Les créances hypothécaires sont ordinairement très sûres, mais des auteurs assez nombreux se préoccupent d'atteindre les intérêts qui en viennent, par crainte que l'impôt ne tombe sur les débiteurs. Ces préoccupations sont excessives. S'il s'agit d'impôts généraux sur tous les genres d'intérêts du capital, les prêteurs ne sont pas maîtres de choisir un placement plutôt qu'un autre, par suite de l'impôt ; et, comme la demande de capital ne varie pas, il est fort difficile que l'impôt tombe sur le débiteur.

Au contraire, la difficulté d'atteindre les créances chirographaires a plutôt un caractère positif : elle dérive de ce fait qu'il est presque impossible de les connaître, dès lors que l'enregistrement n'est pas intervenu. C'est la raison pour laquelle, dans beaucoup de pays, on tend à déclarer nuls tous les actes non enregistrés. Cette annulation n'est pas injuste, mais pour qu'elle fût possible et non pas nuisible, il faudrait des taxes d'enregistrement fixes, extrêmement basses.

144. On a longuement discuté cette question : l'impôt sur le capital doit-il frapper les titres de la rente publique elle-même? Il semble, en effet, illogique que l'État adopte un procédé aussi absurde que celui d'offrir un intérêt nominal, diminuant par suite d'un impôt, alors qu'il serait en

réalité beaucoup plus simple d'offrir un intérêt moindre, mais exempt de tout impôt (1).

L. Say combattait comme injuste et nuisible tout impôt sur les titres de rente publique : c'est un impôt, disait-il, qui *s'amortit par la perte en capital que supporte le premier imposé*, un impôt qui équivaut à une réduction du capital de la dette. C'est une objection de peu de valeur et qui concerne tous les impôts réels. En général, nous sommes d'avis que, s'il existe des impôts sur les intérêts du capital, il n'y a aucune raison pour créer des différences entre les détenteurs des titres de l'État et les détenteurs de capitaux mobiliers. Il est logique qu'ils soient tous traités de la même façon, tous exemptés ou tous frappés. L'Italie et l'Autriche ont mis sur la rente publique des impôts très rigoureux. En Italie, les titres de 5 0/0 ne donnent en réalité que 4 0/0, ils sont frappés de 20 0/0. En Angleterre même, l'*income-tax* atteint la rente publique ; or, non-seulement cette mesure n'a pas influé défavorablement sur le cours des titres, mais elle n'en a point empêché la conversion. Ce qui inspire confiance en cette rente publique, ce n'est pas son seul rendement, mais par dessus tout sa sécurité (2). Un gouvernement, qui en toute honnêteté impose la rente, rassure les détenteurs de ses titres bien plus qu'un gouvernement qui fait de nouvelles et imprudentes émissions, en maintenant élevé l'intérêt qu'elle rapporte. Si l'on diminue une prime d'assurance, on arrive à augmenter la valeur des titres de manière à compenser sou-

1. Cf. sur ce point : Pantaleoni, *Teoria della traslazione*, pp. 239 et suiv ; — Léon Say, *Les finances de la France sous la troisième république*, vol. III, pp. 665 et suiv. ; — Fernand Faure, *L'impôt sur la rente*, dans la *R. P. P.* de juillet 1895, etc., etc.

2. La situation de la rente française est exceptionnelle et peut-être peu justifiable. A l'heure actuelle, la rente française échappe : 1° au droit de timbre de la loi de 1850 ; 2° au droit de transmission de la loi de 1857 ; 3° à l'impôt de 4 0/0 sur le revenu (loi de 1872 et loi de 1890) ; elle ne supporte que pour un quart l'impôt sur les opérations de bourse (loi de 1895) ; — Boucard et Jèze, *Finances*, 2e édit., vol. II, p. 816.

vent, au bout de quelque temps, et avec grand avantage, la dépréciation produite par un intérêt moindre.

Un titre de rente est demandé en proportion de son rendement et de sa sécurité ; s'il est peu sûr, il lui faudra une haute prime d'assurance ; il pourra donc avoir des cours très bas, même avec un intérêt élevé. Si l'intérêt diminue et agit dans le sens d'un accroissement de sécurité ; en un mot, si la prime d'assurance diminue, il peut arriver et il est arrivé souvent que le titre monte.

Les objections qui touchent ceux qui ne voudraient pas voir frapper la rente publique sont multiples : mais elles reposent en général sur des bases fragiles. On répète sans cesse certains arguments : l'État manque à ses engagements, il fait une banqueroute partielle et inefficace. Pourquoi cela serait-il vrai? L'État peut contracter des dettes, administrer, vendre, acheter, comme un particulier quelconque; le domaine fiscal ne diffère en rien d'une propriété privée. Encore une fois, l'État contracte des dettes, comme un particulier le pourrait faire. Mais l'État représente les intérêts collectifs ; tous doivent contribuer à son existence. Et pourquoi pas ses créanciers? Quant à parler de banqueroute partielle, non seulement l'expression est erronée, mais l'idée l'est aussi. Quiconque acquiert une terre sait ce qu'il doit payer à l'État. Eh bien ! pourquoi cela n'arriverait-il pas pour la dette publique? Une sorte d'immunité partielle, accordée aux créanciers de l'État, constituerait un privilège unique.

Les objections plus graves que l'on fait à l'imposition de la rente publique sont plutôt d'une nature pratique. On dit : A quoi bon un impôt? Lorsque la rente publique dépasse le pair, on peut la convertir ; tout impôt retarde ou empêche la conversion. Mais le but de l'impôt est bien différent de celui de la conversion, qui est une réduction d'intérêts avec la faculté laissée au débiteur de l'accepter ou de se faire rembourser au pair ; l'impôt tend simplement à frapper tous les genres de revenus. On ne peut convertir une rente au-des-

sous du pair ; mais elle donne du 5 0/0, c'est-à-dire plus de la moyenne des bénéfices fonciers : pourquoi ne pas la frapper ? L'impôt, dit-on, se répercute sur le cours de la rente. La chose est vraie. Mais dans certaines conditions surtout ; quand l'impôt rend le titre plus sûr, en améliorant les conditions financières de l'État, il diminue la prime d'assurance. Quoiqu'il en soit, l'effet de l'impôt est passager et les cas ne sont pas rares où, peu de temps après l'introduction de l'impôt, les cours de la rente monte.

Quelques financiers pratiques disent : La rente publique n'est pas seulement le baromètre de la situation de chaque pays ; c'est une espèce de remorqueur des autres valeurs ; quand la rente monte, toutes les autres valeurs montent avec elle. Arrive-t-il jamais que l'on charge un remorqueur pour alléger les navires qu'il doit traîner ? Cette image est vraie jusqu'à un certain point. De toute façon, nous avons vu que frapper la rente, ne veut pas dire nécessairement en faire baisser le cours d'une manière durable. Et d'ailleurs, il n'est pas possible que le cours dépasse sensiblement le pair sans qu'on voie poindre nécessairement une conversion.

III. *L'impôt sur les revenus industriels.*

145. Les industries modernes, en tant qu'elles sont cause de profits, sont frappées d'impôt dans presque toutes les législations financières. Les industries manufacturières diffèrent des foncières en ce qu'elles sont, en général, illimitées. L'industrie agricole, au contraire, n'est pas limitée dans son seul rendement, mais aussi dans son extension. Les 28 millions d'hectares qui forment le territoire de l'Italie ne peuvent ni croître, ni diminuer par notre volonté, et la terre ne pourra jamais rapporter au-delà de certaines limites. Nous ne pouvons pas prévoir, au contraire, quelle pourra être, demain, la production industrielle de la soude et de l'aluminium. Sans doute, elle aussi, en théorie, ren-

contre une limite *naturelle*, dans la quantité de forces motrices et de matières premières disponibles; et *économique*, dans le besoin qu'en ont les consommateurs et, par conséquent, dans l'étendue de la demande; mais on peut dire que ces deux limites sont extrêmement reculées. Les industries manufacturières diffèrent aussi des industries du bâtiment en ce qu'elles sont extraordinairement mobiles et présentent des tranformations continuelles. Les *progrès techniques* dans les industries qui servent davantage à la vie humaine sont, en général, lents, et cela démontre quelle fantasmagorie il y a à exagérer encore la richesse des plus riches nations modernes. Au contraire, dans l'industrie manufacturière, les progrès ont été et sont encore vertigineux. Ils ont été aussi remarquables au point de vue de la technique qu'au point de vue économique. On comprendra donc sans peine que les bénéfices industriels doivent donner lieu à des impôts spéciaux, de même que les intérêts du capital et les profits de l'activité personnelle. Ce qu'il faut chercher, c'est quelle règle doit suivre cette imposition (1).

Quand il s'agit de revenus industriels, il n'est pas possible de tenir compte d'un élément unique pour calculer le revenu imposable; mais, parmi les multiples éléments à considérer, il y a le nombre des ouvriers et leur salaire, la quantité de force motrice et de matières premières mises en œuvre, le nombre et l'importance des machines, l'extension de l'industrie, etc.

Il existe différents types d'impôts industriels. On remarque surtout ceux de la Prusse, de l'Alsace-Lorraine, etc. En France, la richesse mobilière est frappée de différentes manières, surtout de droits sur la circulation qui deviennent de vrais impôts. Les profits industriels sont frappés principalement par l'impôt des patentes. En Prusse, outre l'impôt général sur le revenu et l'impôt complémentaire sur

1. Cf. sur ce sujet : Charton, *op. cit.*, pp. 256 et suiv.; De Lauwereyns, *op. cit.*, pp. 360 et suiv.; — Denis, *op. cit.*, p. 246 et suiv., etc.

la fortune, il existe un impôt spécial réel des patentes. En Italie, toutes les formes de revenus mobiliers et ceux du travail sont frappés par un impôt sur la richesse mobilière. En Angleterre, l'*income-tax*, qui atteint tous les genres de revenus, frappe par là-même ceux qui dérivent de l'intérêt, des profits et de l'activité personnelle. Il est bon maintenant de parler sommairement de quelques impôts sur les bénéfices industriels (1).

146. Nous indiquerons seulement quelques-uns d'entre eux, les plus importants.

L'*impôt des droits de patentes* remonte en France au 17 mars 1791; il fut supprimé en 1793, rétabli en 1795 et définitivement organisé par la loi du 1er brumaire an VII. Il avait déjà subi diverses modifications, mais la loi du 25 avril 1844 le coordonna en le modifiant et réunit en un seul chapitre du code la législation antérieure. Aux termes de l'art. 1er du 15 juillet 1880 la contribution des patentes est due par tout individu, français ou étranger, qui exerce en France un commerce, une industrie, une profession, non compris dans les exceptions déterminées par les lois. L'impôt est réel; il est assis sur des signes extérieurs et sur le fait habituel de l'exercice d'une profession.

L'impôt des patentes est un impôt direct de quotité, qui frappe de deux droits le revenu net du travail industriel : 1° un droit fixe basé sur la nature de la profession et sur la population de la commune où elle s'exerce ; 2° un droit proportionnel à la valeur locative de l'habitation personnelle et des locaux industriels. La contribution des patentes est due par tout individu qui exerce une profession. Le fait d'être étranger n'exclut pas l'obligation de payer cet impôt.

1. Cf. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, vol. I; — Cohn, *Finanz*, § 307; Bastable, *Finance*, livre IV, ch. II; — J. A. Hill, *The Prussian Business Tax* dans le *Quarterly Journal of Economics*, fascicule VIII; — Charton, *op. cit.*, p. 256 et suiv.; — A. Helmer, *Die Reform der Gewerbebesteuerung in Elsass Lothringen*, Strasbourg, 1896; — Trélat, *op. cit.*, vol. II, etc.

Tout le monde le paie dans l'endroit où s'exerce la profession. C'est un impôt qui ne frappe pas seulement les revenus de l'industrie, mais une foule de revenus provenant de l'activité personnelle.

Le *droit fixe* suit différentes règles, selon que la profession fait partie du commerce ordinaire, du haut commerce ou de l'industrie. Pour le commerce ordinaire, le droit fixe est établi eu égard seulement à la population ; pour le haut commerce, il est réglé également sur la population, mais d'après un tarif gradué pour chaque profession en particulier, selon le total de la population; pour l'industrie, on ne tient pas compte tout à fait de la population. Toute industrie a un tarif spécial qui se compose, ou d'une taxe déterminée seulement, ou de taxes variables d'après les éléments de production (ouvriers, métiers, machines, etc.), ou d'une taxe déterminée et d'une taxe variable tout ensemble. Le *droit proportionnel* est établi sur la valeur locative de la maison d'habitation et des locaux où s'exerce l'industrie. On paie ce droit même si les locaux sont concédés à titre gratuit; il varie du huitième au soixantième de la valeur locative.

Toutes les professions sont sujettes à l'impôt. La loi de 1844 vint élargir et réformer toute l'économie de l'impôt sur les patentes. Cette année-là furent créés trois tableaux, désignés par les trois premières lettres de l'alphabet et sur lesquels furent inscrites toutes les professions. Le tableau A renferme la généralité des marchands au détail; le tableau B, les marchands en gros, commissionnaires, banquiers, etc. ; le tableau C, les fabricants et les manufacturiers. Un quatrième tableau, le tableau D comprend aujourd'hui principalement les patentés exerçant les professions dites libérales.

Les professions qui ne sont pas nommées dans ces tableaux ne sont pas pour cela exemptes d'impôts. Pour celles-là, on fixe l'impôt par analogie.

Le patentable, qui exerce la profession dans différents

établissements, est soumis à autant de droits fixes qu'il possède d'établissements. Le patentable qui exerce plusieurs professions dans le même établissement, ne peut subir qu'un seul droit fixe, déterminé conformément à la loi ; mais s'il occupe différents établissements, il paie un droit fixe pour chaque établissement. Le droit proportionnel qui, comme nous l'avons dit, repose sur la valeur locative, varie suivant les professions. Le patentable qui exerce la même industrie dans des établissements différents paie le droit proportionnel dans toutes les communes où se trouvent ses établissements, magasins, boutiques, bureaux, etc., conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi de 1880. Le patentable qui exerce dans un même local diverses industries paie un seul droit, celui applicable à la profession pour laquelle il est assujetti au droit fixe. S'il exerce des industries différentes dans des locaux différents, il paie un droit proportionnel par local.

La loi prévoit différentes surtaxes. Nous indiquerons, par exemple, quels sont les impôts mis sur les grands magasins qui emploient plus de 100 personnes : 100 fr. et 25 fr. par employé, dans les villes de 100.000 habitants; 200 fr. et 50 fr. par employé, à Paris. C'est particulièrement pour cette catégorie de patentables que le droit proportionnel a été, en même temps, relevé au huitième de la valeur locative, au lieu du dixième. Il y a quelques exemptions à l'impôt sur les patentes : quelques-unes comprennent les deux droits ensemble, d'autres un des deux seulement. Sont exemptés du droit fixe ceux qui exercent des professions libérales, comme l'avocat, le médecin, le notaire, etc., professions énumérées dans le tableau D.

Les professions libérales sont soumises aux patentes, d'après la loi du 18 mai 1850. Les avocats sont soumis à la patente dès qu'ils sont inscrits au tableau. L'exemption du droit proportionnel est à l'avantage des patentables qui exercent leur profession dans des communes dont la population est inférieure à 20.000 habitants. Jouissent de la même

exemption les fabricants qui possèdent dix métiers. Les professions et métiers énumérés dans la loi de 1880 sont totalement exempts des deux droits proportionnels.

En somme, l'impôt sur les patentes ne cherche pas tant à frapper les bénéfices réels que ceux possibles ou vraisemblables, d'après les conditions extérieures dans lesquelles chaque contribuable exerce son industrie. L'impôt sur les patentes alimente en même temps le budget de l'État, les budgets départementaux et les budgets communaux (1).

L'impôt sur les patentes, en France, renferme d'assez nombreux défauts. Le plus grave de tous, c'est qu'il considère les dépenses d'habitation et le loyer des locaux où s'exerce l'industrie comme l'élément le plus important de la taxation. C'est un criterium abandonné dans beaucoup de pays déjà. Bien des indices, qui avaient autrefois une grande importance comme présomption du revenu, n'en ont maintenant qu'une bien mince. Ainsi, le nombre des ouvriers importe bien moins aujourd'hui; le bénéfice pouvant être en rapport avec les moyens techniques de production. Le criterium de l'habitation est inadmissible, surtout pour ce qui touche à l'habitation personnelle. Chez les petits commerçants, les locaux personnels et professionnels se con-

1. Voici, pour en donner une idée, quels ont été, dans différentes périodes, le montant et la répartition de cette contribution dans les différents budgets (en millions de francs).

Années	Budget de l'État	Budgets départementaux	Budgets communaux	Totaux
—	—	—	—	—
1846	36,8	4,3	5,5	47,6
1856	49,7	7,2	10,7	64,6
1866	61,7	13,6	16,8	97,5
1876	123,4	22,6	35,4	181,4
1886	107,0	26,4	40,2	173,9
1896	125,3	24,9	42,0	192,2
1898	128,7	26,9	44,3	193,0
1900	139,3	26,4	37,4	202,5

Le nombre des patentés était, en 1898, de 1.752.345; en 1845, il était de 1 345.751. Il n'y a donc pas, comme on l'affirme, concentration.

fondent souvent ; chez les gros, les frais de logement dépendent de conditions spéciales de famille et d'habitudes d'existence plus ou moins large ; presque jamais les dépenses de logements ne varient d'après les variations du revenu industriel. Les critères fondamentaux sont donc peu admissibles; mais bien une foule de règles particulières. Et surtout l'impôt des patentes est, en général, assez élevé, bien qu'il frappe beaucoup moins les revenus industriels que ne le fait l'impôt italien sur la richesse mobilière.

147. L'institution prussienne est intéressante : le *Gewerbesteuer* prussien, tel qu'il est réglementé, offre, lui aussi, un remarquable exemple d'impôt sur les revenus industriels. L'ancien règlement de cet impôt datait de 1820; mais il était défectueux par bien des côtés : son plus grave défaut était celui d'une taxation plus forte pour les petites que pour les grandes industries. Aussi a-t-on cherché, par la loi du 24 juin 1891, à en changer le taux de façon à avoir une répartition plus équitable de la charge et un moyen plus simple et plus sûr de s'assurer de la richesse imposable.

La récente législation établit que toutes les entreprises qui ne réussissent pas à avoir un produit annuel de 1.500 mark, ni un capital montant à 3.000, seront exemptées de l'impôt. De cette manière, au moment de la réforme, sur 865.940 contribuables, près de 300.000, environ un tiers, se virent libérés. En outre, les auteurs de la réforme suivirent une voie différente de celle de la législation française, pour s'assurer de la richesse imposable. Tirant parti des déclarations qui forment la base de l'impôt général sur le revenu, ils convinrent d'en faire servir les résultats à fixer sûrement l'impôt sur les industries.

Le total de la matière imposable se répartit en quatre classes, en dehors de tous les revenus inférieurs à 1.500 mark, qui sont exonérés. La première comprend les industries dont le revenu n'est pas inférieur à 50.000 mark, ou qui ont un capital de 1.000.000 ou davantage, pourvu que le

revenu atteigne 30.000 mark. La seconde, les industries qui ont un revenu de 20.000 à 500.000 ou un capital de 150.000 à 1.000.000; pourvu que le revenu ne soit pas inférieur à 15.000 mark. La troisième comprend les industries dont le revenu est de 4.000 à 20.000, ou le capital, de 30.000 à 150.000 mark, pourvu que le revenu ne soit pas inférieur à 3.000. Le quatrième ou dernière comprend les industries qui ont un revenu de 1.500 à 4.000 mark ou un capital d'établissement ou d'exploitation de 3.000 à 30.000. Les cotes, fixées pour les trois classes inférieures, sont respectivement de 16,80 et 300 mark, tandis que pour la première, la plus élevée, on exige simplement le centième du produit annuel (1).

L'État relève le nombre des contribuables de chaque classe dans toutes les circonscriptions et établit le taux moyen d'après lequel doit se calculer le produit total ; mais ce sont les contribuables eux-mêmes qui le répartissent entre eux d'après le rang des catégories pour lesquelles l'État fixe le maximum et le minimum des cotes. De cette manière, dans chaque circonscription, chaque classe forme une espèce de société qui, dans les limites de la loi, répartit ses membres contribuables en diverses catégories et assigne à chacun d'eux son imposition respective. Ainsi, pour la 2e classe, le taux moyen est de 300 mark, le plus bas est de 156, le plus haut de 480. C'est entre ces deux derniers chiffres que doivent se former les catégories avec une différence de 12 entre l'une et l'autre. Pour la 3e classe,

1. En 1901, les classes se répartissaient ainsi :

	Nombre des contribuables		Montant de la contribution	
	absolu	pour cent	absolu	pour cent
1re classe	6.913	1,3	15.355.430 mark	47,1
2e classe	10 577	2,0	3.195.858	9,8
3e classe	87.413	16,2	7.027.117	21,6
4e classe	436.205	80,6	7 011.860	21,5
	541.138	100	32.590 305	100

le taux moyen est de 80 mark, le minimum est de 32, le maximum de 192, avec la même différence de 12 entre catégorie et catégorie. Pour la 4e, le taux moyen est de 16 mark, le minimum de 4 et le maximum de 32, avec une différence de 4 entre les catégories. De cette façon, on obtient pour la 2e classe la gradation suivante :

1re	catégorie	156	mark	7e	catégorie	300	mark
2e	»	168	»	8e	»	336	»
3e	»	180	»	9e	»	372	»
4e	»	192	»	10e	»	408	»
5e	»	228	»	11e	»	444	»
6e	»	264	»	12e	»	480	»

Et pour la 3e classe :

1re	catégorie	32	mark	7e	catégorie	72	mark
2e	»	36	»	8e	»	80	»
2e	»	40	»	9e	»	88	»
3e	»	48	»	10e	»	96	»
5e	»	56	»	11e	»	108	»
6e	»	64	»	12e	»	120	»

Et ainsi de suite, jusqu'à 192 mark.

Il s'agit donc d'un véritable impôt de répartition, d'un caractère réel bien marqué. Depuis 1895, l'impôt sur les patentes est passé aux localités.

Le législateur prussien a cherché, autant qu'il lui était possible, à confier aux contribuables eux-mêmes la charge de s'assurer que l'impôt est réparti avec justice; en créant une opposition entre l'intérêt particulier de chaque contribuable, et celui de chaque circonscription de contribuables, il a parfaitement atteint son but.

On a accompli récemment, en Alsace-Lorraine, la réforme de l'impôt industriel. Cette contrée a adopté des lois spéciales sur les revenus professionnels, sur l'impôt industriel, sur le commerce ambulant (*colportage*). L'impôt industriel de mai 1893 frappe les industries fixes et certaines professions. En principe, il suffit que le contribuable soit entrepreneur d'une industrie non immobilière pour que l'impôt le frappe, ou bien qu'il exerce une profession d'où il tire

son revenu. Les exemptions se restreignent en général aux institutions d'intérêt public. La taxe est très douce et les règles concernant les moyens à employer pour s'assurer que chacun est bien imposé à sa valeur, représentent un réel progrès dans la législation financière.

IV. *L'impôt sur les revenus personnels.*

148. Les revenus du travail sont pareillement (il n'y a aucune raison pour qu'il n'en soit pas ainsi) frappés par l'impôt. Très souvent, surtout dans les grandes villes, ceux qui exercent des professions libérales tirent de l'exercice de leur profession des gains fort élevés (1).

Les bénéfices provenant des professions industrielles, salaires des ouvriers et des travailleurs, quels qu'ils soient, sont frappés comme autant de revenus provenant du travail ; et, par conséquent, quoique dans une mesure différente, les revenus fixes, aussi bien que les revenus aléatoires du travail.

Il est bon pourtant de distinguer entre l'impôt qui frappe les salaires et celui qui atteint les autres revenus du travail. La mobilité du travail nous apparaît comme beaucoup plus grande que celle de tous les autres modes, surtout des professions libérales. Ces dernières, il est vrai, n'ont qu'une élasticité très minime. Le travailleur à la machine peut bien passer d'un emploi à un autre, d'une occupation à une autre : son labeur sera à peu près le même en Italie et en France qu'en Allemagne et en Amérique. Mais les professions libérales ont, dans chaque pays, des institutions spéciales, des limites particulières : les grades obtenus aux États-Unis ne sont valables ni en Italie ni en Allemagne. Qui est avocat en Italie ne peut guère faire autre chose que d'être avocat en Italie. L'ouvrier électricien, casé en Italie,

1. Bien que les rôles des impôts ne soient pas extrêmement sincères à ce point de vue, même en Italie, beaucoup de professionnels gagnent, chaque année, de 50 à 100.000 lire, plusieurs même au dessus de cette somme.

peut, s'il est habile, vendre son activité professionnelle à des conditions bien meilleures en Angleterre, en Allemagne ou dans n'importe quel autre pays où le travail de l'électricien est demandé. Au point de vue de la transmission, les impôts sur les revenus du travail agissent différemment, selon la véritable condition des personnes frappées (1).

Que les salaires des ouvriers doivent être imposables, comme tous les revenus du travail, il n'y a aucun doute à cela. Tout en laissant de côté toute discussion ou controverse économique relativement aux lois qui règlent le salaire, il faut convenir que toutes les enquêtes les plus récentes s'accordent presque entièrement pour reconnaître que les salaires se sont accrus en notable proportion, dans presque tous les pays les plus avancés. Les grandes enquêtes qui ont eu lieu dans les trente dernières années ont fourni de concert des résultats analogues ; les recherches faites en France par de Foville, Cheysson, Neymarck ; par Bowley, en Angleterre ; par Schulze Gaevernitz, en Allemagne ; par Nicolaï en Belgique (pour ne rien dire de tant d'autres), s'accordent toutes à reconnaître qu'il y a presque partout hausse des salaires. Malgré tout, nous n'hésitons pas à reconnaître que la législation qui exempte les revenus du travail au-dessous d'un minimum à établir selon des circonstances et des conditions variables, est pleinement justifiée. On ne peut nier, en effet, que cette exception ne doive exister, pour les multiples raisons examinées ci-dessus.

Ce que nous avons dit au sujet de l'exemption des petits revenus, nous devons maintenant le rappeler. Le progrès des conditions d'existence pour les classes populaires intéresse l'avenir même de la société. Nous avons déjà démontré, et personne ne conteste ce point, qu'il y a intérêt à favoriser la transformation d'une classe laborieuse parmi

1. Cf. PANTALEONI, *op. cit.*, pp. 256 et suiv. ; — LEROY-BEAULIEU, *Répartition des richesses*, ch. XIII — CHARTON, *op. cit.*, pp. 358 et suiv.

les gens de condition supérieure, et que l'avenir même de la nation dépend de ce fait. Il est d'ailleurs indéniable que les impôts sur la consommation qui forment l'assiette des budgets modernes et qui, étant donné les fortes dépenses des nations actuelles, continueront à l'être à l'avenir, frappent certainement beaucoup plus les classes pauvres que les classes riches. Le statisticien allemand si connu, Engel, a calculé, nous l'avons dit, que, dans les familles ouvrières les moins à leur aise, les frais de nourriture absorbent à peu près les trois quarts de leur avoir. Chez certaines familles ouvrières de Naples, on a constaté que les dépenses d'alimentation absorbent une part encore plus grande de leurs recettes. Songeons maintenant à ce que chacune de ces familles doit payer comme impôts indirects ! Il n'y a aucune proportion entre ce que paie une famille riche pour laquelle les frais de nourriture sont relativement moins élevés, et ce que paie une famille de travailleurs. En un mot, il faut exempter autant que possible les revenus du travail, alors qu'il s'agit de petites fabriques, d'ouvriers qui travaillent à domicile, etc., et il faut les exempter même lorsqu'on ne peut facilement s'assurer de leur gain. De plus, à l'époque actuelle, l'ouvrier est remarquablement mobile : il se rend aisément, et il est utile qu'il en soit ainsi, là où on a besoin de main-d'œuvre.

Surtout lorsque les salaires ne dépassent pas ce minimum que l'on considère comme indispensable à la vie, il est bon qu'ils soient exonérés, — là du moins où les contributions directes sont très lourdes, — de tout impôt direct.

Il n'y a pas non plus à douter que les revenus des professions libérales doivent être frappés, lorsqu'ils dépassent le minimum d'exemption accordé par la loi. Mais il faut tenir compte de la nature spéciale de ces revenus. Il existe, dans les professions libérales, quelques individus qui gagnent des sommes considérables ; la majorité ne gagne que fort peu. D'ailleurs les professions libérales sont peu mobiles : certaines de ces professions le sont plus que les

autres (médecins, ingénieurs), certaines le sont moins (avocats, professeurs), d'autres ne le sont pas du tout (notaires). Sans doute, les États qui possèdent de grandes colonies peuvent leur offrir à tous de plus grandes facilités de changement ; un avocat anglais, par exemple, se trouve dans des conditions spéciales ; mais un avocat suisse, sauf de rares exceptions, ne peut exercer sa profession en Russie, ou vice-versa. En général, toutes les professions libérales rencontrent de grandes difficultés à émigrer. Et puis, par le grand nombre de ceux qui les exercent, elles deviennent difficiles et même de plus en plus difficiles.

L'excès de l'offre provoque, dans beaucoup de pays, une rémunération de plus en plus basse. Les emplois publics, si courus, sont, en général, sauf en Angleterre, peu rétribués. Les professions libres subissent une concurrence effrénée. Quelques professions seulement offrent, dans certains cas, une rémunération élevée : les artistes qui ont un talent exceptionnel ou qui sont favorisés d'une grande vogue, les acteurs, les chanteurs dans les mêmes conditions, les avocats politiciens ou, pour mieux dire, les avocats qui, assumant un mandat politique, profitent de leur situation (phénomène pathologique de la France et surtout de l'Italie) ; quelquefois les chirurgiens.

On trouve exceptionnellement en médecine des situations très élevées, mais, en général, les situations de monopole, si fréquentes par le passé, diminuent avec l'accroissement de la culture générale, avec le progrès de l'instruction. L'instruction n'est plus un privilège des hautes ni des moyennes classes ; elle entre de plus en plus dans le domaine public, et le nombre des grandes situations est en décroissance. Les profits professionnels considérables sont très rares et sont dus à des situations spéciales. Généralement, les classes moyennes, qui vivent de revenus professionnels, ne réussissent point à faire passer leurs impôts sur leurs clients, tant la concurrence est âpre entre ceux qui exercent chacune de ces professions.

On a discuté longuement cette question, si les employés de l'État doivent être, oui ou non, exempts d'impôts sur leurs traitements. De fait, il est beaucoup plus simple pour un employé qui reçoit 2.000 fr. de traitement de le voir réduit de 200 fr., plutôt que de se voir appliquer un impôt de 10 0/0. Mais il faut noter que, bien que la chose soit parfaitement identique pour les employés nouvellement entrés au service, quand les employés des localités et des administrations particulières paient des impôts, il n'est pas bon de créer des exemptions même apparentes. Il est donc beaucoup plus prudent d'adopter le système des impôts pour tous les employés. D'autre part, il n'est pas à croire, surtout dans des pays comme la France, la Russie, l'Italie, où le nombre des employés ou fonctionnaires publics est énorme, que ces impôts découragent la demande : elle persiste, malgré tout, et croît même rapidement de plus en plus.

NOTE

De tous les pays du monde civilisé, l'Italie est celui qui possède le plus de médecins, d'avocats, d'ingénieurs civils. Tandis que les conditions économiques de la nation ne sont pas avantageuses, les écoles secondaires et supérieures se peuplent de plus en plus d'un très grand nombre de jeunes gens qui gaspillent des énergies précieuses. Les écoles industrielles et commerciales — un petit nombre d'entre elles répondant seules à leur but et pas toujours — sont fort peu suivies ; au contraire, le nombre des lauréats s'accroît excessivement : c'est presque une foule tumultueuse. Je n'ai qu'à rapporter ici ce que j'ai écrit ailleurs à ce sujet, en reproduisant seulement des chiffres plus récents. (Nitti, *L'Italia all' alba del secolo XX*, Turin, 1901.)

Profession veut dire, statistiquement parlant, *la part que prend une personne à une branche d'activité en vue d'un profit, ou par suite d'une obligation imposée par les institutions politiques.*

Nous n'avons pas de données récentes et nous devons nous contenter de peu. Mais d'après celles que nous possédons, *L'Italie paraît être un des pays dans lesquels le parasitisme règne davantage.* Et pourtant, on devrait bien s'efforcer d'y éviter tout gaspillage. Dans peu de pays d'Europe, en haut ou en bas, il y a un aussi grand nombre de personnes qui ne travaillent pas : en bas, par manque d'occupations ou incapacité ; en haut, par oisiveté ou par la faute d'une tradition fâcheuse. Tous nous sommes d'accord pour dénoncer le mal de l'État,

mais nous attendons que tout nous vienne sans rien faire. L'État, pour ainsi dire, excite le mal. Aucun grand pays au monde, étant donné le nombre de ses habitants, n'a autant d'universités et d'écoles supérieures que l'Italie. On y trouve de nombreuses universités qui n'ont aucune raison d'être. A peu près 80 mille jeunes gens reçoivent l'instruction publique dans les gymnases et les lycées; un peu moins de 40 mille, dans les écoles et les instituts techniques; 25 mille, dans les écoles normales, et, en outre, 26 mille, dans les universités et les écoles supérieures. En peu d'années, le nombre des élèves des écoles normales a triplé (1882-97); celui des étudiants dans les écoles classiques a doublé (1880-90); le nombre des élèves des écoles techniques s'est accru de la moitié, et d'un quart celui des instituts (1881-96). *Quant au nombre des étudiants dans les Universités, il est devenu triple* (1875-76 à 97-98). Il existe, en Italie, une école moyenne qui crée beaucoup de gens de valeur, mais encore plus de déclassés et de factieux. Au lieu de recruter un petit nombre de personnes, qui se destinent ou à une culture supérieure ou à l'exercice de professions qui exigent de grandes aptitudes, les universités accueillent une foule de gens qui y cherchent un moyen d'existence. En peu d'années, de 1881-1882 à 1901-02, les élèves des facultés de droit ont passé de 4.538 à 7.321, sans compter le nombre des notaires et procureurs, 905 dans cette dernière année; ceux des facultés de philosophie et de lettres ont monté de 341 à 1.649; ceux de médecine de 6.047 à 6.781; ceux de sciences naturelles de 226 à 438, etc, etc. De plus, de 1893-94 à 1901-02, les étudiants de pharmacie ont passé de 1.707 à 3.290; les élèves ingénieurs, de 1.346 à 1.235 (la seule diminution notable); ceux de médecine vétérinaire, de 228 à 507, etc. Il s'en suit qu'il y a à peu près, chaque année, 1.300 lauréats (élèves ayant passé leurs examens) dans les facultés de droit. En tenant compte de la mortalité des fonctionnaires, employés, avocats (en si grand nombre déjà !) on ne peut verser dans les emplois que 234 de ces nouveaux sortis et 260 dans la profession d'avocat, en chiffres ronds 500 personnes. Un peu plus de 1.000 candidats reçus quittent chaque année les facultés de médecine. Calculez que, parmi les médecins existants, il n'en meure qu'environ 500 par an. La production est donc du double des besoins et nous avons 66 médecins pour 100.000 habitants. C'est un chiffre qui n'est atteint presque dans aucun pays. Les candidats architectes et ingénieurs sortis sont aujourd'hui au nombre d'à peu près 400 chaque année. Or, les postes d'ingénieurs que la mort laisse vacants, ingénieurs travaillant chez eux ou dans les bureaux, n'atteignent pas 300. Il y a un peu moins de 200 élèves par an, qui sortent de la philosophie ou des lettres pour un peu moins de 100 postes vacants. Il arrive ainsi que des individus qui ont fait des études supérieures se contentent des plus misérables emplois et souvent de rétributions que les plus humbles ouvriers n'accepteraient pas. Pas de croisade plus utile que celle qui s'emploiera à montrer aux jeunes gens le péril de la pléthore universitaire, qui constitue une véritable menace permanente.

V. *Un impôt général sur tous les revenus mobiliers et du travail : l'impôt sur la richesse mobilière en Italie.*

149. Les impôts qui frappent la richesse mobilière sont très variés. Sans tenir compte des droits d'enregistrement et de timbre, la France, par exemple, a, en outre de la *cote personnelle mobilière*, en partie tout au moins, proportionnelle au revenu, l'impôt des patentes et un impôt spécial sur le revenu des valeurs mobilières. La Belgique, outre la *cote personnelle*, a l'impôt des patentes ; la Russie, outre les impôts personnels, a un impôt sur les patentes de commerce et un sur les revenus des capitaux, etc. L'Italie a, depuis longtemps, un impôt sur les revenus de la richesse mobilière, d'un caractère réel prédominant et qui frappe tous les revenus fonciers.

Presque tous les auteurs financiers parlent de l'impôt sur la richesse mobilière, en Italie, comme d'un impôt général sur le revenu et le comparent souvent à l'*income-tax*. Rien de moins vrai. Tandis que l'*income-tax* anglais rassemble tous ou presque tous les impôts directs en un seul, tandis que l'*Einkommensteuer*, en Prusse, est un impôt personnel de superposition aux impôts directs réels qu'il complète, l'impôt italien sur la richesse mobilière se borne à frapper les revenus commerciaux, industriels et professionnels.

L'impôt sur la richesse mobilière fut introduit en Italie le 14 juillet 1864 comme impôt de répartition ; mais il fut modifié à plusieurs reprises et le texte aujourd'hui en vigueur remonte, dans ses lignes générales, à la loi du 24 août 1877 (1). La loi considère comme revenus de la

1. Au sujet de l'impôt sur la richesse mobilière dans les anciens États Italiens, voyez surtout : Pescatore, *Logica delle imposte*, pp. 50 et suiv. ; — A. Meneghini, *Le imposte nella Venezia e nella Lombardia*, Turin, 1863 ; — G. Alessio, *Saggio sul sistema tributario*, vol. I, etc., etc. Le royaume de Naples n'avait presque pas d'impôts mobiliers ; au contraire, ils étaient très lourds dans le royaume de Sardaigne et lourds seulement en Lombardie. — Sur l'histoire des mêmes impôts en Italie, voyez *Imposta sui redditi della ricchezza mobile*, pro-

richesse mobilière de l'État existant actuellement (art. 3) : 1° les revenus inscrits aux bureaux des hypothèques du royaume, ou résultant d'un acte public nominatif fait dans le royaume ; 2° les salaires, pensions, annuités, intérêts et dividendes payés en n'importe quel lieu et par n'importe quelle personne pour le compte de l'État, des provinces, des communes, des établissements publics et des compagnies commerciales, industrielles et d'assurances qui ont leur siège dans le royaume ; 3° les revenus d'un bénéfice ecclésiastique payés comme ci-dessus par une des caisses indiquées précédemment ; 4° les revenus provenant d'industries, branches de commerce, emplois et professions pratiqués dans le royaume ; 5° les revenus, même accidentels et provenant d'offres spontanées, faites à l'occasion d'une charge ou ministère quelconque ; 6° et, en général, toute espèce de revenu non foncier qui se produit dans l'État, ou qui soit dû par des personnes domiciliées ou résidant dans l'État. D'après le texte actuel, sont donc frappés de l'impôt (art. 8) les revenus *certains* aussi bien que *présumés*, variables et éventuels dérivant de l'exercice de quelque profession que ce soit, industrie, occupation manufacturière ou mercantile, matérielle ou intellectuelle.

Les revenus qui ne font pas partie du domaine public et du domaine privé, sont assujettis à l'impôt, même s'ils sont perçus sur les fruits et proportionnés d'une manière quelconque aux produits du fonds. Les revenus fonciers sont également imposables, s'il n'est pas prouvé que le propriétaire ou l'usufruitier du fonds d'où ils proviennent a déjà payé l'impôt pour la raison sus-dite. Les bénéfices agricoles

jet de loi présenté le 18 novembre 1862 ; les très nombreuses et très importantes publications de la direction générale des impôts directs : Madon et Clementini, *Trattato dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile*, Venise, 1883 ; — Carnelli, *L'Aliquota dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile*, Rome, 1891 ; — O. Quarta, *Legge sull'imposta di ricchezza mobile*, Turin, 1889 ; — Clementini, *Legge sull'imposta di ricchezza mobile*, Turin, 1886 ; et pour servir de commentaires à la loi, les travaux de Faola, Giovanelli, Bonelli, etc.

ne sont atteints qu'autant qu'ils sont perçus par toute autre personne que par le propriétaire des fonds d'où ils proviennent. La loi fait une différence entre les diverses catégories de revenus et distingue entre ceux provenant de l'intérêt, du profit et du travail. Les revenus imposables se divisent d'après le décret du 3 novembre 1894, en 5 catégories : A') les intérêts et primes des rentes sur l'État et des dettes des provinces, des communes, les obligations des sociétés garanties ou subventionnées par l'État et les primes de loterie de tout genre; A") les revenus qui dépendent de l'emploi du capital non prévu dans la précédente catégorie, c'est-à-dire les revenus perpétuels et ceux qui dérivent des créances hypothécaires ou chirographaires ou d'obligations ou lettres de change; les primes des émissions faites par des particuliers et toute espèce de créance de capitaux; enfin les revenus prévus par les articles 4 et 5 de la loi de 1877; B) les revenus temporaires à la production desquels concourent simultanément le travail et le capital, c'est-à-dire ceux qui résultent de l'exercice d'un commerce ou d'une industrie, y compris les bénéfices agricoles imposables et ceux aussi des industries agricoles, comme l'élevage du bétail, dans lesquels les revenus ne sont pas fournis seulement par le fonds; C) les revenus temporaires produits par le seul travail, par exemple, par l'exercice d'un art, d'un métier ou d'une profession, ou ceux que leurs possesseurs ne tirent pas immédiatement du travail ni de capital (pensions, rentes viagères, etc.); D) les revenus provenant de salaires ou pensions, soit en espèces, soit en nature, payé par l'État, par les provinces et par les communes. Enfin, il en existe une 6e catégorie spéciale, distincte des autres : ce sont les revenus des métayers et, en général, de tous ceux qui cultivent la terre comme colons partiaires.

Les impôts sur la richesse mobilière (comme l'est celle de l'Italie, qui consiste plutôt dans un impôt sur les revenus de nature non foncière), doivent nécessairement frapper, d'après des taux très différents, les revenus provenant de

l'activité personnelle, ceux qui dérivent d'industries et ceux enfin qui dérivent de l'intérêt du capital. Les contribuables de cette dernière catégorie sont, en effet, nous l'avons vu, dans une situation très différente de celle des autres. Dans l'impôt sur la richesse mobilière en Italie, on fait pour calculer le revenu imposable, les déductions suivantes sur les recettes brutes : 1° les charges passives, hypothécaires ou non, pourvu que leur existence soit dûment justifiée, que le créancier réside dans le royaume et qu'il établisse régulièrement son identité et son domicile ; si ces conditions ne sont pas remplies, l'impôt se prélève directement sur le débiteur, en sauvegardant son droit de se faire rembourser par son créancier; 2° les dépenses inhérentes à la fabrication et à l'exercice des industries, comme les matières premières, salaires, traitements, lavages de magasins, de locaux, etc. Après s'être ainsi assuré du revenu net, on détermine le revenu imposable de la manière suivante: pour les revenus de la catégorie A, sur leur valeur intégrale, s'il s'agit d'emprunts d'État ou de localités, ou garantis par l'État; sur les 30/40 dans les autres cas ; pour les revenus de la catégorie B, à raison des 20/40; pour ceux de la catégorie C, des 18/40; pour ceux de la catégorie D, des 15/40.

L'impôt sur la richesse mobilière, en Italie, *est exigible sur rôles* nominatifs, ou *sur retenues*. Règle générale : sont inscrits sur les rôles de l'impôt tous ceux qui touchent des revenus professionnels, des revenus de capitaux et des revenus industriels ou mixtes ; c'est-à-dire des revenus provenant de l'activité individuelle et du travail, de l'intérêt et du profit industriel. La méthode de *retenue directe* est appliquée par l'État aux paiements de salaires, traitements, rentes et intérêts de la dette publique, indemnités, etc. La *retenue indirecte* s'exerce sur les administrations locales, les sociétés industrielles et commerciales figurant sur les rôles, pour l'impôt que devraient payer leurs salariés et employés. A leur tour, elles ne sont que des contribuables nomi-

naux, puisque, dans leurs paiements à leur pe retiennent l'impôt qu'elles ont payé pour lui.

La confection des listes de contribuables faite, une première fois, par une commission Les années suivantes, elle est confiée aux soins des contributions, et revue, année par année, p (*Giunta*) municipale. L'agent des perceptions invit contribuables à déclarer leurs revenus bruts, ave ptions et déductions admises par la loi. Pour les dustriels et professionnels, incertains ou varia permet la déclaration par séries. Les contes peuvent surgir sont soumises à des commission tratives spéciales de différents degrés, commissio ment, commission provinciale et aussi *commissi* celle-ci nommée par le Ministre des finances.

Les exemptions de l'impôt sur la richesse mol ou de nature *politique* (agents diplomatiques laires des puissances qui accordent l'exemptio aux représentants des États étrangers ; liste civi verain, et apanages des membres de la famille r simplement d'un caractère *apparent* (revenus q portent déjà l'impôt sur la richesse mobilière payées a titre de remboursement de capitaux ; d ques cas seulement, se produisent de *véritables e* (militaires en activité dans l'armée de terre et qui n'ont pas le grade d'oficier, revenus des socié cours mutuels, revenus inférieurs). Les exemptic lieu que pour de très petits revenus, en général, tent là où l'impôt serait proprement impossible nimum d'exemption, fixé par la loi de 1877 à 5 pour les revenus de la catégorie B et à 640 pour c catégorie C, est peut-être le plus bas qui existe grands États.

L'*income-tax* anglais frappe seulement les cont qui touchent un revenu supérieur à 3.750 francs ; l' *mensteuer* prussien part d'un minimum de 1.125

l'autrichien de 1.500, et les cotes sont bien inférieures aux cotes italiennes. Mais ce fait dépend surtout de ce que la masse du revenu est distribuée de telle façon que l'élévation du minimum rendrait l'impôt peu productif.

Le pouvoir d'investigation des agents fiscaux et des commissions d'impôts est très large ; néanmoins, le taux élevé de l'impôt rend les évasions très fréquentes et les fraudes nombreuses.

L'impôt sur la richesse mobilière, en Italie, étant donné que ce pays n'est pas riche, a une productivité énorme. Peu d'impôts, en 30 ans, ont augmenté aussi rapidement que celui-là. Et, bien que par les défauts de la loi actuelle, beaucoup échappent à l'impôt, qui devraient le payer ; bien qu'il n'y ait pas mal de contestations, on doit, au total, estimer que cet impôt est assez lourd. Dans son ensemble, on peut dire qu'il rend aujourd'hui 10 fois plus qu'en 1864 et presque le double de son montant en 1871 (1). Malgré tout, cet accroissement est loin de correspondre à un égal accroissement de la richesse, mais bien plutôt à une plus grande expérience et à un moins grand nombre d'évasions. Pour éviter une trop grande rigueur future, pas mal de gens sont portés à suivre la route tracée par la Prusse, qui a transformé son impôt industriel en impôt de répartition.

L'impôt sur la richesse mobilière a encore le tort de frapper la terre par une autre voie, en grevant les revenus, le capital mobile ou circulant qu'on a placé sur elle, alors qu'il serait utile que celui-ci rentrât dans l'impôt foncier. Le plus grand tort de cet impôt est de ne pas frapper le revenu en exemptant toujours le prix de revient, mais, de grever souvent le produit brut. Ç'a été un grand dom-

1. Tandis que l'impôt foncier et celui sur les terrains bâtis n'ont donné ensemble à l'État que 195 millions de francs, l'impôt sur la richesse mobilière a fourni à lui seul 259 millions; tandis qu'en 1872, les deux premiers rendaient ensemble 26 millions de plus, en 1899-1900 ils en rendaient 64 de moins.

mage pour l'Italie de ne pas avoir un imp
séparé des autres. On aurait pu alors établir
réelle équitable et instituer un plus gros impô
destiné à corriger les déficits et les erreurs des
On ne peut nier cependant que la législation i
ce point présente un réel progrès sur la législat
modernes concernant les impôts. En tout cas, c
encore susceptible de modifications qui le rend
figurer dans un régime financier véritablement

Dans cet impôt italien, il y a, avec la différe
revenus et le minimum d'exemption, une très l
cation de progression ; toutefois, les taux sor
qu'ils rendent, de toute nécessité, le nombre
déclarations considérable. On peut dire que
des contribuables sont bien loin de payer en pr
leur revenu vrai.

L'impôt frappe les titres de rente publique à
20 0/0, et la taxe en est généralement plus élev
le double de ce qu'elle est pour les impôts à r
gressif des États allemands (1).

1. Voici ce que rend l'impôt sur la richesse mobilière et

Années.	Recouvrement par rôles. — Recouvrement par retenues (en millions de lire)	
1869	82,2	43,7
1872	76,2	74,7
1880	98,3	80,1
1889-90	125,7	104,9
1899-1900	143,1	145,9
1902-1903 (prévisions)		

XVIII

Les impôts généraux sur le revenu.

I. *Caractère des impôts généraux sur le revenu.*

150. Quelques pays n'ont pas d'impôts directs réels sur les modes particuliers de revenu, ou bien n'en ont que peu et d'insignifiants; mais ils ont un seul grand impôt direct sur le revenu, de caractère réel prédominant et qui frappe toutes les formes de revenu. C'est ainsi que l'Angleterre a l'*income-tax*.

Dans d'autres pays, au contraire, on trouve des impôts directs réels pour chaque forme de revenu; ils possèdent un grand impôt sur le patrimoine, ou un grand impôt sur le revenu, ou l'un et l'autre ensemble, dont la principale fonction est de corriger les insuffisances des impôts directs réels.

Par conséquent, *ou bien l'impôt général sur le revenu se superpose aux autres impôts, en cherchant à remédier aux insuffisances ou aux erreurs de chacun d'eux*; *ou bien il réunit tous les impôts directs ou une grande partie d'entre eux.*

Beaucoup conçoivent l'*impôt général sur le revenu* comme le futur impôt unique, celui destiné à prendre la place de de tous les autres. Nous doutons fort que cette espérance se réalise. Nous savons, en effet, combien les gros impôts directs sont peu productifs, et nous n'ignorons pas combien peu l'*income-tax* rapporte à l'Angleterre même.

L'impôt général sur le revenu s'entend donc soit comme une transformation partielle de tous les impôts directs réels en un système coordonné, soit comme complément de tous les impôts et comme correction des systèmes d'imposition (comme en Prusse). Chaque jour s'accentue davantage pour ces impôts la tendance à tenir compte des conditions personnelles du contribuable et, par suite, non seulement à

adopter le principe de la diversification des revenus, mais à tenir compte aussi de la situation particulière des contribuables (dettes, situation de la famille, etc.). Toutefois, tandis que les impôts réels sont d'une perception plus assurée, — qu'ils soient assis sur le cadastre, sur les estimations officielles et les autres moyens plus ou moins sûrs d'évaluation, — les impôts généraux sur le revenu, surtout quand ils prennent un caractère personnel, sont nécessairement inquisitoriaux. C'est la principale raison pour laquelle certains pays leurs opposent une vive résistance, tout en reconnaissant leurs avantages. Complémentaire également dans les pays où il existe, est l'impôt général sur le patrimoine (*Vermögensteuer*, disent les Allemands), lequel atteint tous les biens fonciers du contribuable et exempte, en conséquence, les revenus immobiliers des citoyens. Nous allons voir maintenant quelle forme prennent ces impôts dans les législations modernes (1).

II. *L'income-tax anglais.*

151. Le plus bel exemple d'impôt général sur le revenu se rencontre dans l'*income-tax* anglais qui, établi en 1789, par W. Pitt, a servi de modèle, depuis, pour les autres législations. Modifié successivement et surtout par les efforts de Gladstone, on peut dire que l'*income tax* est resté le type des impôts de cette nature. Institué provisoirement,

1. A propos de l'impôt général sur le revenu et des questions y relatives cf. Vocke, *op. cit.*, 390 et suiv.; — Esquiron de Parieu, *Histoire des impôts, sur la propriété et sur le revenu*, Paris, 1856; — A. Wagner, *Teoria speciale delle imposta* dans le traité de Schoenberg; — Seligman, *The Income Tax in the American Colonies and States* dans le *Political Science Quarterly* de juin 1895; — Chailley, *L'impôt sur le revenu*, Paris, 1884; — Ricca-Salerno, *Della imposta sul reddito*, dans l'*Annuario* de Ferraris, etc. Sur les réformes les plus récentes, cf. Ricca-Salerno, *L'imposta progressiva e le riforme tributarie di alcuni stati europei*, dans le *B. I. S.*, 1894, vol. VII, et les articles publiés par le même auteur dans la *Nuova Antologia*, de 1891 et de 1894, où se trouve sur ce sujet une abondante bibliographie.

l'*income tax* n'était rien autre chose, en 1798, qu'une augmentation des impôts déjà existants (*assessed taxes*); mais, dès l'année suivante, il perdait ce caractère et devenait un impôt qui, en remplaçant les autres impôts directs, frappait de 10 0/0 le revenu déclaré des intéressés et était contrôlé par un jury. Il exemptait seulement les petits revenus. Mais le nouvel impôt avait rencontré une grande aversion ; les fraudes étaient nombreuses et considérables, un peu justifiées aussi par ce fait qu'il frappait, sans distinction d'origine, l'ensemble du revenu à un taux très élevé. Aussi, après la paix d'Amiens, l'*income-tax* fut aboli. Remis en usage, au bout de peu temps, il fut réformé complètement par la loi de 1803; ce fut cette loi qui introduisit les fameuses cédules A, B, C, D, E, qui servirent, comme nous allons le voir, à la classification des revenus.

L'*income-tax*, depuis 1803, se compose donc, en réalité, de cinq impôts superposés, avec l'égalité de taux comme trait d'union. Les revenus sont groupés sous cinq chefs ou *cédules* : la cédule A s'applique aux maisons et aux terres; la cédule B comprend les baux et loyers; la cédule C les dividendes, intérêts et rentes; la cédule D les revenus industriels, commerciaux et professionnels; la cédule E enfin renferme les traitements et pensions. En principe, l'impôt se perçoit d'après les déclarations : il en est ainsi pour les cédules A, B, C, D; quant à cette dernière, pour ne pas nuire aux industriels par la publicité donnée à leurs bénéfices, la déclaration peut être envoyée sous pli cacheté aux commissaires de l'*income-tax*. Aucune déclaration n'est nécessaire en ce qui concerne la cédule C; la taxation en est faite d'office. Il en est de même pour les traitements des fonctionnaires compris dans la cédule E. Les déclarations sont contrôlées ou sur les impôts locaux qui pèsent sur la propriété foncière (cédule B), ou enfin, sur les profits du commerce, à l'aide d'une comparaison entre la déclaration du négociant et les taxes provisoires proposées par les agents locaux. En 1803, la taxe de 10 0/0 fut réduite à 5, en exo-

nérant les revenus de 1.500 francs et frappant faiblement les revenus entre 1.500 et 3.750 francs. Supprimée encore une fois par suite de la profonde répulsion qu'elle rencontrait, elle fut rétablie en 1842 par Peel et, depuis, ne fut plus jamais supprimée, bien que Peel, en la rétablissant, eût déclaré qu'il ne voulait pas la voir durer plus de 3 ans. Mais Peel qui, à ce moment, avait aboli les taxes sur les grains (corn-laws) et renouvelé le régime postal, et qui était devenu l'homme le plus en vue du Parlement, put demander que l'impôt fût maintenu encore 3 ans, en promettant toujours de le supprimer. Ce fut en 1853 que Gladstone obtint qu'il fût prorogé de 7 ans et alors le maintien de cet impôt fut assuré.

En dehors de *l'income-tax*, il existe en Angleterre deux impôts directs, auxquels il se superpose : l'impôt foncier perpétuel (*land-tax perpetual*) basé directement sur les revenus de la terre, et l'impôt sur les maisons habitées, sur les magasins, les hôtels, auberges, etc. (*inhabited house-duty*) ; mais ces deux taxes sont si minimes qu'elles rendent à peine 2 millions et demi de livres sterling ; leur importance est presque nulle.

On admet de nombreuses exemptions : les revenus de la cédule A sont exonérés de *l'income-tax* (non du *land-tax*) en cas de vacances. On déduit du revenu non seulement le montant de tous les impôts et taxes payés, mais les primes d'assurance sur la vie et sur la constitution de rentes viagères. Cette dernière condition est commune à tous les contribuables, et c'est la seule exemption pour les revenus de la cédule C. Les revenus de la cédule B (loyers) sont exemptés d'un huitième ; les revenus de la cédule D (industriels et commerciaux) sont exemptés pour les frais de réparation des locaux destinés au commerce, à l'industrie et aux professions libérales ; pour les frais d'entretien des machines et autres, nécessaires à toute industrie ou profession ; pour les créances mauvaises ou douteuses, le montant des pertes, les frais de location des locaux destinés à

l'exercice du commerce ou de l'industrie et des professions ; pour la dépréciation des machines instruments et outils, etc. Les revenus de la cédule E sont exonérés pour tout le montant des frais inhérents à la fonction.

Les exemptions s'appliquent aux biens de la Couronne et les propriétés publiques, les agents diplomatiques, les capitaux, dividendes et intérêts des institutions de charité publiques et privées, des caisses d'épargne régulièrement constituées, des sociétés de secours mutuels, des syndicats professionnels ou *Trade-Unions* ; dans ce dernier cas, toutefois, seulement jusqu'à 200 livres sterling de capital et 30 livres sterling de revenu annuel, pour chaque sociétaire. Sont enfin exemptés (à la différence de la loi italienne) les capitaux et dividendes destinés à l'entretien, à la construction et à la réparation des églises, chapelles et autres édifices consacrés au culte.

Le taux de *l'income-tax* est généralement bas : de 1842-43 à 1893-94, un demi-siècle, il a été 8 ans seulement supérieur à 7 pence par livre sterling, ce qui fait 3 0/0 ; et seulement 3 ans, par suite de la guerre, de 1854-55 à 1856-57, il a été de 14 et de 16 pence. Néanmoins, en temps de guerre, l'impôt a atteint exceptionnellement 8 0/0 ! C'est un chiffre d'autant plus remarquable que sont aujourd'hui exemptés de l'impôt, souvenons-nous-en, les revenus jusqu'à 160 livres sterling et que jusqu'à 700 livres, il leur est accordé une exemption partielle. Au contraire, en temps de paix et dans des conditions normales, l'impôt italien sur la richesse mobilière comporte des tarifs qui vont, en général, de 13 à 20 0/0. Mais la richesse de l'Angleterre est si grande et le revenu des citoyens si élevé qu'il suffit d'une légère augmentation pour procurer de fortes recettes. Pour la première fois, depuis qu'il existe, l'*income-tax* a rendu 34 mill. 8 l. st. en 1901-02 et cependant l'impôt n'a monté qu'à 1 schelling 2 pence par livre sterling de revenu. « Je suis reconnaissant, disait le 14 avril 1902, Sir Michael Hicks Beach, chancelier de l'Échiquier, dans son rapport sur les

finances à la Chambre des Communes, je suis reconnaissant aux contribuables assujettis à l'*income-tax*, de l'empressement avec lequel ils ont répondu aux besoins du pays ». Mais l'empressement n'est pas inexplicable si l'on songe que le tarif de l'impôt reste, même dans la période difficile d'une triste guerre, très inférieur à celui de l'impôt, en temps de paix, dans nombre de pays du continent.

L'*income-tax* se recouvre en partie moyennant de rôles nominatifs (cédules A, B et D), en partie à l'aide de retenues (cédules C et E). Il est voté tous les ans par le Parlement, mais en réalité l'évaluation du revenu se fait tous les trois ans. A la base des évaluations du revenu sont les déclarations des contribuables, mais les agents du fisc peuvent modifier les déclarations, et les commissions locales et générales les révisent. Toutefois, le système de recouvrement est assez compliqué; la procédure n'est pas facile pour les réclamations; enfin, la perception est dispendieuse. Les frais sont relativement beaucoup moindres en Italie pour des impôts bien plus lourds.

L'*income-tax* anglais a été le premier et le plus fort impôt sur le revenu adopté en Europe; c'est pourquoi il a réalisé un grand progrès dans la législation financière moderne. Mais il a conservé trop rigidement sa forme primitive, malgré les modifications survenues et il n'offre pas peu d'inconvénients. Son grand défaut, c'est qu'il ne différencie pas assez les revenus; il frappe de la même façon les revenus temporaires et les revenus permanents, les stables et les instables, les assurés et les précaires. Ainsi, les revenus des capitalistes jouissent d'une situation plus avantageuse que ceux des travailleurs. Il est vrai que ceux-ci ont une exemption dont le taux est élevé. La législation italienne sur la richesse mobilière présente, à ce point de vue, un progrès réel sur celle des Anglais.

D'autre part, le système de la déclaration offre pas mal d'inconvénients; les commerçants et les industriels oublient trop souvent la vérité. Il s'ensuit que l'*income-tax*

est inquisitorial, sans réussir néanmoins à éviter les évasions et les fraudes.

Le droit accordé aux contrôleurs d'augmenter le chiffre des revenus déclarés sans en avertir les contribuables intéressés n'est pas sans de grands inconvénients ; il serait nuisible, si l'impôt n'était généralement minime. Très grand est le nombre des contribuables, surtout commerçants et industriels, qui ont des revenus bien plus grands que ceux qu'ils ont déclarés. De nombreux documents officiels anglais, il résulte qu'environ les deux cinquièmes des contribuables ne révèlent pas leur véritable revenu ; les grandes sociétés de banque ne sont ni plus innocentes, ni plus scrupuleuses.

L'*income-tax* ne repose pas sur la progressivité, mais comme il admet un minimum d'exemption très élevé, notamment en exemptant de l'impôt les revenus jusqu'à 10.000 francs et même ceux entre 10.000 et 12.500 francs, il agit à un certain point de vue, du moins dans une mesure limitée, comme un impôt progressif (1).

L'idée manifestée tant de fois que l'impôt général sur le revenu peut servir de base aux budgets de l'avenir, ne peut certainement pas s'autoriser de l'étude de l'*income-tax* anglais. L'examen du budget anglais nous démontre que cet impôt a eu jusqu'ici dans les pays les plus riches une importance secondaire, relativement aux grands impôts directs. Même dans les années où il a monté le plus haut, il n'a donné que le cinquième des recettes totales, par exemple en 1901. L'*income-tax*, dans certaines années, en est venu à ne rapporter que 6 0/0 de toutes les recettes de l'État.

1. Ainsi, par exemple, un individu qui possède 700 livres sterling de revenu (17.500 fr.) paie 3 0/0, en admettant que le taux de l'impôt soit réellement celui-là ; mais, s'il a un revenu de 300 livres sterling (7.500 fr.), il a droit à une exemption de 160 livres sterling. Il s'agit donc, dans ce cas, d'un impôt de 1, 57 0/0. Et s'il a 200 livres sterling (5.000 fr. de revenu), il a une exemption de 160 livres sterling et paie seulement 0,66 0/0 d'impôts.

Toutefois cet impôt étant très modeste — 2, 3, 4 0/0 dans les années ordinaires, — et frappant faiblement tous les revenus, possède un grand avantage. On peut, dans les années difficiles, l'augmenter à l'improviste, on peut même le doubler si c'est nécessaire. Ainsi, tandis qu'il n'a donné en temps de paix, en 1897-98, que 17,2 millions sterling, il a fortement augmenté durant la guerre et a rapporté 34,8 millions. En un mot, il a rendu le double. Il s'agit, disait Gladstone, d'une machine d'une puissance gigantesque pour réaliser les grands desseins nationaux. Je reconnais, a dit dans un récent rapport Sir Michaël Hicks Beach, que les impôts de succession sont une planche de salut pour le Chancelier de l'Échiquier ; mais le vaisseau qui, pendant la tempête, porte le Chancelier de l'Échiquier et le pays, n'est point l'impôt de succession, c'est l'*income-tax*. Dans les États-Unis où le Gouvernement fédéral avait introduit un *income-tax* modelé sur le type de l'anglais, la Cour suprême l'a déclaré inconstitutionnel ; mais il existe dans chacun des États des impôts sur la *personal property*, bien que les finances américaines reposent essentiellement sur les recettes indirectes (1).

III. — *L'Einkommensteuer du royaume de Prusse.*

152. L'Einkommensteuer de la Prusse répond sans doute beaucoup mieux au caractère d'un impôt général sur le revenu, surtout depuis les réformes les plus récentes. En effet, depuis 1891, le système d'impôts de la Prusse offre aux savants le type le plus moderne de la législation

1. *The Times*, 15 avril 1901. Sur l'*income tax* anglais, v. Robinson, *Laws relating to the Income Tax*, Londres, 1895; — Bowell, *Income Tax Laws*, Londres, 4e édit., 1895, et *History of taxation and taxes in England*, Londres, 1888; — Charles Senior, *Hand Book of income tax law and practice*, Londres, 1863; — Millet, *L'impôt sur le revenu en Angleterre*, Paris, 1871 : — Denis, *L'impôt sur le revenu*, Bruxelles, 1881 ; — Chailley, *L'impôt sur le revenu*, Paris, 1894, etc.

financière. Partant de cette idée que les impôts réels ne sont pas susceptibles de peréquation et que, par conséquent, ils valent mieux pour les impositions locales ; que, d'autre part, tandis que les dépenses de l'État sont, en général, à l'avantage des personnes, les dépenses locales sont à l'avantage des choses (des immeubles, des industries, etc.), dans l'assiette impositionnelle adoptée par les lois de 1891 et 1895 l'Empire s'est réservé les gros impôts indirects ; l'État prussien, l'impôt général sur le revenu (*Einkommensteuer*), l'impôt complémentaire sur le patrimoine (*Ergänzungssteuer*), l'impôt sur les métiers ambulants, l'impôt de succession, le timbre des actes et contrats, et quelques impôts et taxes de peu d'importance. Aux communes sont passés les grands impôts directs réels : l'impôt foncier, l'impôt sur les constructions, l'impôt industriel, les centimes additionnels sur l'*Einkommensteuer* et tous les impôts indirects moins importants, mais non la faculté d'exiger des droits et contributions pour les travaux et les services publics.

Sont assujettis, en Prusse, à l'*Einkommensteuer* tous les revenus supérieurs à 900 mark : les revenus de capitaux mobiliers, de biens fonciers, ceux du commerce, de l'industrie, des mines, les bénéfices professionnels ou les emprunts lucratifs.

L'impôt tend à frapper le revenu global net. On doit donc soustraire du revenu brut les dépenses nécessaires pour l'acquisition, l'assurance et l'entretien du revenu, les intérêts des dettes et les impôts directs de l'État, les pertes annuelles pour détérioration des immeubles ou des machines, les primes d'assurances payables, en vertu de lois ou contrats, aux caisses-pensions ou aux caisses pour les veuves ou les orphelins. Au contraire, ne jouissent pas de l'exemption les frais d'amélioration ou d'augmentation du patrimoine, d'extension des affaires et d'entretien de la famille. Les revenus fixes sont calculés sur leur montant ; les revenus variables sur la moyenne des trois années pré-

cédentes ou sur la moyenne de durée de leur existence, si celle-ci est inférieure à trois ans. Aux revenus du chef de la famille s'ajoutent ceux de tous les membres qui la composent, à moins qu'ils ne vivent séparément et qu'ils n'aient une existence indépendante et une industrie propre. Le revenu de la femme mariée est évalué à part, quand elle ne vit pas avec son mari. La loi tient compte des charges de famille dans la détermination de l'impôt, en déduisant du revenu imposable du chef de famille, quand ce revenu ne dépasse pas 3.000 mark, une somme de 50 mark pour chaque membre de la famille de moins de 14 ans, s'il n'est pas imposable personnellement. En outre, si la famille compte trois membres au moins (tant le peuple allemand est prolifique !) qui rentrent dans la catégorie précédente, la taxe de l'impôt est abaissée d'un degré. Enfin, il peut être accordé au contribuable, dont le revenu n'excède pas 9.500 mark, une diminution d'impôts de trois degrés au maximum, en raison de circonstances particulières, comme charges exceptionnelles de famille, maladie incurable ou dettes. Un côté caractéristique de l'impôt prussien, c'est qu'il frappe les personnes civiles elles-mêmes : sociétés anonymes ou en commandite, sociétés coopératives de consommation, etc. Selon le législateur prussien, il y a, dans ces personnes civiles, une personnalité distincte de celle des individus qui les composent. Si les actionnaires d'une société étaient isolés de façon à exercer séparément le même commerce que leur société, ils n'obtiendraient jamais les mêmes résultats. L'association devient donc une personne nouvelle, dont la force totale est bien supérieure aux forces individuelles de ceux qui les composent.

L'impôt sur le revenu, en Prusse, est établi d'après un tarif progressif limité par un tarif proportionnel. Ainsi les revenus au-dessous de 900 mark, c'est-à-dire 1.125 fr., sont exonérés; ceux compris entre 900 et 10.500 sont répartis d'après leur montant en 26 classes; les contri-

buables de chacune paient la même somme. Voici quelle est la série intégrale des catégories et des revenus, ainsi que celle des contributions :

Revenus	Impôts	Revenus	Impôts
de 900 à 1.050 mark	6 mark	de 3.900 à 4.200 mark	92 mark
1.050 à 1.200 —	9 —	4.200 à 4.590 —	104 —
1.200 à 1.350 —	12 —	4.500 à 5.000 —	118 —
1.350 à 1.500 —	16 —	5.000 à 5.500 —	132 —
1.500 à 1.650 —	21 —	5.500 à 6.000 —	146 —
1.650 à 1.800 —	26 —	6.000 à 6.500 —	160 —
1.800 à 2.100 —	31 —	6.500 à 7.000 —	176 —
2.100 à 2.400 —	36 —	7.000 à 7.500 —	192 —
2.400 à 2.700 —	44 —	7.500 à 8.000 —	212 —
2.700 à 3.000 —	52 —	8.000 à 8.500 —	232 —
3.000 à 3.300 —	60 —	8.500 à 9.000 —	256 —
3.300 à 3.600 —	70 —	9.000 à 9.500 —	276 —
3.600 à 3.900 —	80 —	9.500 à 10.500 —	300 —

Pour les revenus supérieurs à 10.500 mark on adopte les règles suivantes : les revenus de 10.500 à 30.500 mark sont répartis en catégories de 1.000 et l'impôt augmente exactement de 30 mark à chaque millier de mark de revenu ; pour les revenus de 30.500 à 32.000 l'augmentation est de 60 mark ; après 32.000 et jusqu'à 70.000 mark de revenus, l'augmentation est de 80 par catégorie à chaque intervalle de 2.000 mark, et pour ceux de 78.000 à 100.000, l'augmentation est de 100 par catégorie pour une même différence de 3.000. Pour les revenus supérieurs, l'impôt arrive à 4.000 mark entre 100.000 et 105.000 et augmente de 200 à chaque catégorie différentielle de 5.000. L'*Einkommensteuer* s'applique donc progressivement, et il a le mérite d'être très modéré dans son application. Les réductions concédées sur les revenus inférieurs et moyens, la sage division des classes, le régime progressif de l'impôt, tout cela non seulement rend l'*Einkommensteuer* très juste, mais encore répartit le fardeau modérément.

L'impôt sur le revenu se perçoit exclusivement à l'aide

de rôles nominatifs. Les personnes humaines sonnes civiles en sont également frappées, l aussi bien que les étrangers résidants en Pruss commerce et pour plus d'un an, et enfin les divei de compagnies commerciales.

Les contribuables qui ont un revenu supéri mark en doivent faire la déclaration chaque ar qui ont un revenu moindre, seulement s'ils en par l'autorité. Le Conseil municipal de chaque fait, à titre préparatoire, une liste de tous les i en indiquant le revenu présumé de chacun. Une c instituée par la commune ou par un groupe de et dans laquelle se trouvent des représentants n l'État, révise le travail déjà fait par l'administrat cipale. Une troisième commission dont le pré nommé par l'État et qui est composée, en partie sentants de l'administration de l'État, en partie de élus, contrôle le travail des commissions précéde commission possède de larges pouvoirs d'investi surveille dans le district qui lui est confié, l'a commissions qui ont fait les évaluations précéden discussion contradictoire avec les intéressés (s'il la commission fixe, sauf appel, les chiffres de l'in chaque contribuable. Tous les contribuables reçoi lettre, avis de la somme à laquelle ils ont été imp dessus de toutes ces commissions s'élève une co d'appel, véritable tribunal administratif, dont les sont en partie nommés par le ministre, auquel a en outre la nomination du président, et en partie é conseil provincial. Le président de la commission c la surveillance de la fixation de l'impôt et de d'opérer des commissions inférieures.

Les pénalités pour l'absence de déclaration ou fausses déclarations sont assez graves ; mais aussi grand secret est imposé aux membres des commissi peuvent être punis de fortes amendes et même de l

pour toutes les indiscrétions qu'ils pourraient commettre au sujet de la situation des contribuables (1).

L'impôt général sur le revenu, en Prusse, n'a qu'un rendement médiocre. Si on voulait par lui juger de la richesse du pays, on tomberait dans d'assez nombreuses erreurs. Ce qui est vrai, c'est qu'un très grand nombre de gens échappent à l'impôt, que les revenus frappés restent certainement au-dessous de la vérité, que surtout les populations agricoles ne sont que très doucement frappées. Enfin, une foule de sociétés par actions et des compagnies commerciales de tout genre esquivent l'impôt (2).

Le plus grand mérite de la réforme prussienne, c'est d'avoir constitué la première grande tentative en vue d'une répartition rationnelle des impôts ; d'avoir créé un impôt sur le revenu, vraiment moderne ; de s'être, enfin, inspirée des règles d'une vraie justice dans l'impôt. Et si l'application n'a pas manqué, si elle ne manque pas d'inconvénients, cela ne fait pas disparaître le mérite essentiel de la réforme.

153. La Prusse a créé de plus, par la loi du 14 juillet 1893, un impôt complémentaire sur le patrimoine. On connaît la différence des revenus immobiliers et des revenus mobiliers, surtout en ce qui touche à leur durée. Il est évident qu'en toute justice les uns sont frappés tout autrement que les autres qui proviennent de l'activité personnelle. Pour bien établir cette différence, l'impôt sur le patrimoine (*Ergänzungssteuer*) agit comme un impôt complémentaire et frappe tous les capitaux de quelque nature qu'ils soient, indépendamment de leur revenu. Il est, en principe, de 0,05 par 100 mark ; de 70 à 200.000 mark de patrimoine, il est de 5 mark par fraction de 10.000 ; de 300.000 mark à 210.000,

1. Sur l'*Einkommensteuer* prussien, cf. Gneist, *Die preussische finanz reform*, Berlin, 1881 ; — Gerlach, *Die pruss. Steuerreform in Staat und Gemeinde*, Iéna, 1895 ; — Fuisting, *Die pruss. Einkommensteuer*, Berlin, 1895 ; — S. Legrand, *L'impôt sur le revenu et le capital en Prusse*, Namur, 1894 ; — Seligman, *Essays*, etc.

2. Cf. *Deutsche Economist*, 3 mai 1902.

il est de 100 mark; ensuite il s'accroît de 10 m ⁹⁄₁₀ k par 20.000 ou fraction de 20.000. Exemption pour les personnes de moins de 6.000 mark de capital, celles de plus de 20.000 mark de capital avec un revenu inférieur à 900 mark; les femmes chargées d'enfants mineurs, les orphelins mineurs, s'ils ont un capital inférieur à 20.000 mark et un revenu au-dessous de 1.200. L'impôt exempte donc ceux que leurs conditions exonèrent déjà d'impôts sur le revenu et atteint toute la fortune mobilière et immobilière, après déduction des dettes. L'évaluation du patrimoine se fait en évaluant les titres mobiliers d'après leur cours, et les créances d'après leur valeur nominale; les entreprises agricoles, commerciales, industrielles d'après leur inventaire. Bien que réparti par classes, l'impôt sur le patrimoine est presque proportionnel; il se rattache étroitement à l'impôt sur le revenu, et par une disposition spéciale de la loi, l'un ne peut être changé sans l'autre.

Il y a, dans la société moderne, grand nombre de cas dans lesquels, en renonçant à une partie de son revenu, on peut s'en procurer un beaucoup plus considérable pour l'avenir. Or, dans ces cas-là, l'impôt sur le patrimoine peut faire ce qui est impossible à l'impôt sur le revenu (1). En Prusse, l'*Ergänzungssteuer* exempte les personnes civiles, que l'on considère comme déjà suffisamment frappées par l'impôt sur le revenu.

IV. — *De quelques autres impôts généraux sur le revenu ou sur le patrimoine.*

154. Sous l'action des réformes accomplies en Prusse, d'autres réformes très importantes sont survenues dans les principaux États de l'Allemagne, surtout en Saxe; mais ce n'est pas le moment d'insister ici sur ce point. Il est impos-

1. Cf. Derbanne, *La réforme des impôts directs en Prusse*, Paris, 1899, pp. 45 et suiv.

sible, toutefois, de ne pas indiquer deux grandes réformes accomplies en Hollande et en Autriche-Hongrie.

La réforme hollandaise, due à Pierson, repose sur des critères différents de ceux de la réforme prussienne. On peut atteindre le revenu général des contribuables de deux manières : en prélevant un impôt général sur le revenu, quelle que soit sa source ; ou bien en frappant les revenus professionnels ou ceux du travail (revenus mobiliers), et en instituant, à côté d'eux un im pôt général sur le patrimoine (pour les revenus fonciers). Ces règles ont été suivies en Hollande pour les réformes accomplies entre 1892 et 1894. En outre de tous ses impôts fonciers, l'État a donc un impôt personnel, un impôt sur les revenus professionnels, et à côté, un impôt sur le patrimoine qui frappe toutes les propriétés immobilières et mobilières, les titres de rente publique, les crédits hypothécaires et ceux de n'importe quelle nature, les navires, machines, véhicules ou chevaux, le bétail, les instruments agricoles et les denrées. Ne sont pas compris dans le patrimoine, les meubles, les vêtements, les objets d'art et instruments scientifiques, les joyaux qui ne sont pas dans le commerce, les polices d'assurances sur la vie, les rentes viagères et pensions, les biens dont d'autres personnes ont l'usufruit, les rentes à terme non encore échues. Du montant du patrimoine doivent être déduites les dettes et une somme égale à vingt fois l'ensemble des rentes viagères ou perpétuelles, des obligations alimentaires ou de logement à la charge du contribuable. La fortune des industriels est déduite de leurs bilans. L'impôt est progressif : en sont exemptées les fortunes inférieures à 13.000 florins. Si la fortune est supérieure à 13.000 et inférieure à 14.000 florins, le contribuable paie 2 florins ; de 14.000 à 15.000, 4 florins. Si la fortune est égale ou supérieure à 15.000 florins, sans excéder 200.000, il paie 1 florin 25 par fraction intégrale de 1.000 florins, déduction faite des 10.000 premiers florins. C'est donc un impôt progressif, peu rigoureux, et dont le recouvrement est rendu facile par un

très judicieux procédé. Pourtant, il a rencontré une très vive opposition dans les classes riches, et une résistance opiniâtre dans la population ; et comme son rendement est peu élevé (6 millions de florins en 1901), il a, surtout les premières années, troublé très vivement l'opinion des classes riches. Quoi qu'il en soit, en faisant une distinction entre les revenus fondés et non fondés (ces derniers frappés par une loi spéciale du 2 octobre 1893), le législateur hollandais a frappé bien plus durement les premiers.

A son tour, l'Autriche, par la loi du 23 octobre 1896, entrée en vigueur le 1er janvier 1898, a modifié son système d'impôts directs, en adoptant des impôts distincts pour chaque sorte de revenus, mais en les règlementant de telle manière qu'elle se rapproche d'un grand impôt général sur le revenu. Il existe en Suède, en Norvège, dans beaucoup de cantons suisses, des impôts sur le revenu, généraux ou quasi généraux, de nature particulière et dignes d'une étude spéciale, etc. (1).

1. A propos des impôts sur le revenu et sur le patrimoine et de la bibliographie qui s'y rapporte, cf. BASTABLE, *Finance*; — GREVEN, *Fiscal reform in Holland*, dans l'*E. J.*, vol. III, p. 535 ; — SELIGMAN, *Essays*; — SCHULLERN, *La riforma tributaria in Austria*, dans la *R. S.*, avril 1897 ; — CHARTON, *op. cit.*, pp. 651 et suiv., et 668 et suiv.

PARTIE IV

LES IMPOTS INDIRECTS

XIX

Impôt sur la circulation : l'enregistrement et le timbre.

155. Les impôts indirects, extrêmement variés dans leurs formes comme dans leurs effets, frappent tous : 1° le transfert de la propriété ; 2° la consommation de certaines richesses. Font partie de la première catégorie : l'enregistrement et le timbre, l'impôt de succession et la main-morte, et les nombreux impôts qui atteignent la transmission des richesses. Rentrent dans la seconde catégorie : les impôts sur la fabrication et sur la consommation de certaines marchandises, les taxes douanières, les monopoles fiscaux.

Nous avons eu l'occasion de constater à plusieurs reprises que les finances des grands États modernes s'appuient principalement sur les impôts indirects, qui, dans tous les budgets, sont des plus importants; qui, dans quelques-uns, constituent la majeure partie des recettes. Les impôts directs réels sont très limités dans leur productivité ; les impôts directs personnels remplissent principalement une fonction complémentaire ou corrective. La très grande aversion qui existe contre les impôts indirects n'est donc justifiée en rien. Ce n'est que grâce à leur très grande productivité que les peuples modernes peuvent subvenir à leurs énormes dépenses publiques. Les faits seuls donnent ici l'explication nécessaire : dans les pays pauvres,

où la consommation est minime, les impôts indi
pent nécessairement les genres de consommatio
indispensables. C'est ce qui les rend odieux. In
dans les pays riches, ils n'atteignent que quelqu
de luxe moyen, et ce sont eux qui procurent les p
recettes. Qu'était-ce, jusqu'à la guerre Sud-Afri
les impôts indirects anglais? Les douanes et l'a
baient, au total, sur un peu plus d'une douzaine
tabacs, spiritueux, thé, vin, raisin, café, chicor
fruits, bière, en outre de quelques impôts sur les
et de droits insignifiants de différente nature. M
encore, il y a peu de changements. Tout ou pre
ce qui est indispensable à la vie est exempt d'i
contraire arrive dans les pays pauvres : à mesu
richesse est plus rare, il faut frapper en plus gran
les consommations nécessaires. Or, en Angleterr
seul, douanes et accise, sans être fortement frappé,
25 millions sterling 7, ce qui fait beaucoup plus qu
très lourds impôts indirects et monopoles d'État en
Nous avons déjà appris quel est le caractère disti
contributions indirectes, leurs modes d'action et
on les considère, aussi bien au point de vue financ
point de vue économique et social. Les impôts
tombent généralement sur les consommations, qu'
perçus au moment de l'introduction d'une marc
ou à celui de sa fabrication ou de sa vente. On
ranger en deux grandes catégories : impôts sur la
mation, impôts sur les échanges des richesses écono
Wagner, suivant Rau, classe les impôts indirect
consommation d'après les méthodes suivies pour
couvrement : 1° les *privilèges fiscaux ou monopoles*
Ils existent toutes les fois que l'État se réserve le d
clusif de produire ou de vendre une marchandise, ou
l'un et l'autre ensemble. Le monopole ayant lieu
motif d'ordre et de sûreté, comme dans le service
mais exclusivement par motif fiscal, est soumis à di

critères ; 2° les *impôts de recouvrement indirect* ; ceux que l'on réclame aux vendeurs, ou au moment de l'introduction d'une marchandise (taxes intérieures et extérieures), ou au cours de sa circulation ; 3° les *impôts de recouvrement direct*, ou impôts sur les consommateurs, qu'on leur réclame directement, sur rôles ou registres ; impôts sur les domestiques, sur les voitures, sur les chiens, les chevaux, les bicyclettes, etc. Toutefois, cette classification n'est qu'extérieure. En effet, elle tient non pas à la nature économique des impôts indirects, mais seulement à la forme de perception.

Les impôts indirects des pays modernes prennent les formes principales suivantes : 1° impôts sur *l'introduction de marchandises étrangères*. Il n'est pas un pays qui n'ait les siens ; dans certains pays mêmes, ils constituent les recettes les plus importantes ; 2° les impôts sur les *échanges et la consommation intérieure* ; ils prennent la forme de taxes sur la consommation, d'accise, etc., frappent les marchandises à l'instant de leur introduction et au lieu où elles doivent être consommées ou vendues aux consommateurs et, comme les précédentes, elles existent partout sous diverses formes ; 3° les impôts *sur la fabrication* de certaines marchandises, qui frappent non plus l'acte de la consommation ou l'échange, mais l'acte même de la production ; ils sont moins répandus, mais se rencontrent dans un très grand nombre d'États ; 4° les *monopoles* : l'État se réserve, dans certains pays de produire ou de vendre, en dehors de toute concurrence, quelques marchandises de consommation fréquente, comme le tabac, le sel, l'alcool, ou encore d'exploiter une entreprise, comme la loterie ou les assurances, etc. Les monopoles prennent une importance de plus en plus grande dans les pays où ils ont pénétré ; ils ont devant eux un grand avenir, bien que plusieurs nations des plus riches n'en aient point (États-Unis, Allemagne, Angleterre) ; 5° les impôts spéciaux sur *quelques formes de luxe :* impôts sur les chevaux, les carrosses, les chiens, les

domestiques, les jardins, les billards, etc. Ces impôts sont, en général, abandonnés aux localités et leur rendement n'est pas très élevé.

156. L'*enregistrement* et le *timbre* comportent, en général, beaucoup d'impôts sur la circulation de la richesse. Leur importance grandit sans cesse dans les budgets modernes.

Les taxes d'*enregistrement*, dont l'origine est très ancienne, atteignent généralement les actes qui, par leur forme et par la nature du rapport qu'ils établissent, exigent l'intervention de l'autorité publique, pour en certifier *la date* et en assurer l'observation. L'enregistrement, au fond, est la reproduction textuelle ou l'analyse d'un acte sur un registre public; d'où l'on appelle taxes d'enregistrement celles perçues pour cette formalité. Le principal effet de l'enregistrement, c'est de donner aux actes une date certaine, à l'avantage des parties. De là vient que l'obligation de l'enregistrement prévient toute espèce de modification dans les actes, une fois qu'ils sont accomplis : l'enregistrement, dans la plupart des cas, empêche d'antidater. Dans bien des pays, par exemple en France et en Italie, l'enregistrement se compose d'un droit fixe, lorsqu'il s'agit de simples attributions ou déclarations de droit, et proportionnel, quand il s'agit de transfert de valeurs. Dans les taxes d'enregistrement rentrent aussi les droits de succession qui, au point de vue économique, ont réellement le caractère d'un impôt et qui feront, dans ce cours, l'objet d'une étude spéciale.

Parmi les taxes d'*enregistrement* sur les contrats et actes judiciaires, on comprend, en général, les droits qui grèvent les transferts des biens meubles et immeubles, les obligations de sommes et valeurs, quelques actes civils, les sentences des tribunaux de tout degré, les décisions arbitrales, etc., etc.; et de plus, bien entendu, les droits de succession et de donation, qui méritent un examen à part.

Il arrive, dans presque tous les pays où existent des taxes d'enregistrement, qu'elles tendent à frapper, dans une très

large mesure, la propriété foncière, aussi bien quand il s'agit de transmissions pour cause de décès, que de donations entre vifs ou transferts de propriété d'un individu à un autre (1).

Les taxes d'enregistrement, pleinement justifiables, surtout si on les considère comme de véritables impôts sur les transmissions de richesses, doivent pourtant être maintenues dans de sages limites, si l'on ne veut pas en voir sortir une gêne pour les échanges et les transactions commerciales.

Que les transmissions de richesses soient frappées d'autant plus qu'elles occasionnent plus de frais à l'État pour la constatation, la conservation et la garantie des propriétaires eux-mêmes, personne n'en doute. Toutes les fois que ceux-ci seront frappés sans être gênés, cet impôt est ou peut être très utile. Le commerce de la terre, surtout en France, et en Italie encore plus, devient très difficile par suite de droits d'enregistrement trop élevés; et une richesse déjà peu propre, par nature, à un échange facile, se trouve encore plus gênée.

Les droits de timbre sont généralement beaucoup plus productifs que ceux d'enregistrement; mais ils sont communs par essence. Bien plus, dans nombre de pays, sinon chez la plupart, le timbre et l'enregistrement sont une seule et même chose. Au fond, ils servent, l'un comme l'autre, à compléter les impôts directs et à frapper cette partie de la richesse qui échappe aux derniers. A certains points de vue, les grands impôts sur le revenu, sur le modèle de ceux de Prusse, les impôts de succession, les impôts d'enregistrement et de timbre peuvent se considérer comme de grands *impôts complémentaires*. Matériellement,

1. En Italie, par exemple, en matière de successions, les 7/10 de toutes les recettes se composent de transmissions de la richesse immobilière, alors qu'il est fort douteux que cette dernière soit à la richesse mobilière comme 7 est à 3.

les droits de timbre consistent dans l'obligation, pour les citoyens qui font certains actes civils, commerciaux, judiciaires, etc, ou d'employer un papier spécial fourni par l'État (*timbre ordinaire*), ou de se faire appliquer sur le papier qu'ils ont couvert de leur écriture des marques ou cachets spéciaux, ou un timbre particulier (*timbre extraordinaire*). Quelquefois, l'apposition matérielle du timbre fait défaut, mais on le paie comme s'il y était : ainsi en Italie, pour les billets de théâtres, de chemins de fer, etc. (*timbre virtuel*). Le timbre est tantôt *fixe* : quel que soit le montant des transactions, il reste invariable; tantôt il est *proportionnel* à la somme, comme en Italie, pour le timbre sur les théâtres; tantôt il est *gradué*. Enfin, il ne manque pas d'exemples de lois sur le timbre, avec tarifs non pas proportionnels, mais progressifs (1).

157. L'enregistrement et le timbre reviennent, là où ils ne sont pas distincts, à frapper souvent deux fois le même acte, et si leur différence est facile à expliquer historiquement (2), leur séparation est souvent très nuisible, dans la pratique financière. Aussi y a-t-il, en Europe, deux types distincts de législation sur ce point. En Angleterre, dans quelques-uns des États-Unis, dans les cantons suisses, dans la plupart des États de l'Allemagne, en Russie, il

1. Sur l'enregistrement et le timbre existe un travail vraiment complet : Albert Wahl, *Traité de droit fiscal*. Le premier volume (Paris, 1902, p. 628) et le deuxième (Paris, 1903, p. 869) touchent à l'*enregistrement*. Le troisième volume concernera le *timbre*, les *droits d'hypothèque*, etc. Cf. en outre : Ricca-Salerno, *op. cit.*, chap. III; — Besobrasoff, *Impôts sur les actes*, Saint-Pétersbourg, 1866; — Schaeffle, *Grundsätze der Steuerpolitik*, Tubingue, 1880, pp. 450 et suiv.; — E. Naquet, *Traité des droits de timbre*, Paris, 1894; — Vignes, *Traité des impôts*, 4e éd., Paris, I, p. 223; — Umpfenbach, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 2e éd., pp. 364 et suiv.; — Cauwès, *Cours*, vol. IV, 1272, etc. Les plus longues notices se trouvent dans l'excellent *Bollettino di statistica e di legislazione comparata*, publié en Italie par le Ministère des finances sous la sage direction du comm. Solinas Cossu.

2. « Historiquement le cumul s'explique : les droits d'enregistrement ont leur source première dans les droits féodaux qui allaient au seigneur, le droit de timbre allait au roi ». Wahl, *op. cit.*, vol. I, p. 21.

n'existe que le timbre; seulement les droits de mutation par décès ont une physionomie à part et se paient généralement au moyen d'une déclaration sans apposition du timbre. Au contraire, en France et dans les pays qui ont imité ses institutions, en Italie, en Belgique, dans les Pays-Bas, etc., le timbre et l'enregistrement existent sous une forme distincte. Toutefois, cette distinction, au point de vue pratique, semble peu opportune; aussi la tendance à les fondre ensemble est-elle générale.

En Angleterre, le timbre est un des impôts les plus productifs, bien que les tarifs en soient très bas; mais le nombre des affaires est si grand que (en dehors des successions), son rendement, de 1861 à 1901, a passé de 4,9 à 7 millions sterling, 8 (1).

Les droits élevés d'enregistrement et de timbre contribuent souvent à rendre la circulation lente et difficile et à empêcher le développement des échanges. De là vient que les Anglais les ont réduit le plus possible. Le merveilleux développement qu'a pris chez eux la circulation est dû, en grande partie, à ce qu'ils n'ont pas empêché, par des taxes excessives, le progrès de certaines formes commerciales qui, ailleurs, dès qu'elles se montraient, ont été souvent paralysées par les droits. En Angleterre, les particuliers ont réussi à réduire à un minimum la monnaie nécessaire à la circulation intérieure. La création des *chèques* a favorisé la fondation et la multiplication de caisses de dépôt, qui absorbent les dépôts disponibles. Ainsi, au

1. En *Allemagne*, le timbre impérial, en 1902-03 devait, d'après les prévisions, donner 94 millions de mark; mais chaque État, ou presque tous, a ses impôts spéciaux sur le timbre. En *France* en 1902, on avait prévu 578 millions de francs pour droits d'enregistrement, 171 pour le timbre, 6,8 pour l'impôt sur les opérations de bourse. En *Grande-Bretagne*, les recettes étaient supputées, en 1901-02, à 26 millions sterling pour le timbre, sur lesquels 18,6 provenaient des successions. Cela indique bien l'extrême modération des taxes. En *Russie*, dans le budget de 1902, les droits de timbre figuraient pour 49 millions et l'enregistrement de successions pour 22,9.

lieu de déposer l'argent dans leur caisse, les particuliers peuvent le déposer en banque et en faire profiter la circulation. Le système du *crossed check*, du *chèque barré*, disent les Français, permet en outre aux Anglais un système de circulation, admirable pour sa célérité et son économie. Or, il suffirait de frapper de fortes taxes toute la circulation fiduciaire anglaise, pour annuler les bienfaits de l'organisation existante. Pour la même raison, ces bienfaits ne se sont point manifestés ailleurs. On calcule qu'à Londres, sur 100 livres de paiements, 87,50 se sont faits en chèques, 6,89 en billets de banque et seulement 5,81 en argent comptant. Aussi, quoiqu'elle ait une moins grande quantité de monnaie, l'Angleterre parvient à opérer beaucoup plus de transactions que la France.

Les charges auxquelles sont soumises les banques d'émission sont considérées, par presque tous les auteurs, comme des impôts indirects. Assurément, elles agissent de la même manière. Nous les considérons, au contraire, comme une participation de l'État aux bénéfices d'une entreprise industrielle, concédée à titre de monopole ou de privilège, à des sociétés privées. En tous cas, ces droits-là même doivent être contenus, autant que possible, dans des limites rigoureuses. Il faut préférer aux droits fixes sur la circulation la participation aux bénéfices. Dans presque tous les États, des taxes spéciales existent sur les *opérations de bourses*, et aussi des *taxes hypothécaires* concernant les inscriptions d'hypothèque, renouvellements, transcriptions, etc. (1). Il est bon que ces impôts soient maintenus dans les bornes d'une grande modération, pour ne pas

1. En Italie, les *taxes sur les affaires* (c'est la dénomination employée) comprennent, outre les impôts de succession et de main-morte, les droits d'enregistrement, de timbre, subrogés à l'enregistrement et au timbre, les taxes sur l'hypothèque et celles sur les concessions gouvernementales. En général on peut dire que les prescriptions italiennes, au sujet des taxes sur les actes juridiques, sont modelées sur celles du régime français, dont elles sont, pour la plupart, dérivées.

rendre les conventions difficiles et pour ne pas décourager les capitaux de la spéculation (1).

NOTE

La loi italienne du 21 avril 1862, unifiant les diverses législations, a renouvelé les droits d'enregistrement et de timbre et les taxes hypothécaires, et en ajouté d'autres, comme celles sur les sociétés industrielles, sur les assurances, sur l'émission des billets, etc.

Les droits d'enregistrement (parmi lesquels, dans les institutions fiscales italiennes, est compris l'impôt sur les successions) comprennent non seulement les actes civils, mais les judiciaires. D'après la réglementation italienne, sont soumis à l'enregistrement les actes qui, par leur forme et par la nature des rapports qu'ils établissent, requièrent l'intervention de l'autorité publique pour en certifier la date et en assurer l'observation.

L'*enregistrement* embrasse donc les actes civils, comme les judiciaires et ceux sur les successions. Il existe une taxe fixe, quand il s'agit d'une simple attribution ou déclaration de droits, et une taxe proportionnelle, quand il s'agit de transfert de valeurs.

Sont soumis au timbre, en Italie, tous les papiers sans distinction, destinés aux actes civils et commerciaux, extrajudiciaires et judiciaires et les écrits, imprimés et registres, désignés par la loi comme assujettis au timbre dès leur origine, ou bien en raison de leur usage et pour lesquels le papier libre est permis, mais avec l'obligation de payer la taxe, dans certains cas. Pour l'application de cette taxe, il est entendu que, sous la dénomination de papier, on entend n'importe quelle matière propre à la reproduction d'écrits ou de dessins qui peuvent avoir valeur comme actes ou documents (art. 1er de la loi de 1874). Les taxes de timbre sont graduées, proportionnelles ou fixes. La taxe proportionnelle frappe la circulation moyenne des billets ayant cours légal ou fiduciaire et le produit brut des théâtres et autres lieux où l'on pénètre à l'aide de billets d'entrée. La taxe graduée s'applique aux lettres de change, billets à ordre, aux autres effets et titres de commerce. La taxe est due, en outre, pour les envois de marchandises et pour tous actes contenant transmission d'argent ou de reconnaissance de dette, dépendant d'opérations de commerce etc. La taxe fixe frappe tous les autres actes et écrits que fixe la loi. Le droit de timbre pour correspondance se manifeste, en Italie, de trois manières : le timbre *ordinaire*, quand on emploie le papier à filigrane timbré, qui se vend pour le compte de l'État. Le timbre *extraordinaire* s'applique, dans les cas prévus, sur toute feuille de papier, ou sur l'empreinte du timbre, ou celle d'un timbre spécial. Enfin vient le

1. A propos des impôts sur les opérations de bourse dans différents pays, cf., dans *Val. mob.*, les monographies de Ferdinand Faure, Salefranque, Dubois, etc.

timbre *virtuel*, celui que l'on n'applique pas matériellement, dans certains cas : bulletins de douanes, billets de chemins de fer, produit quotidien des théâtres et lieux clos, billets de banques d'émission, etc., etc.

Les *taxes sur les affaires*, ci-dessus nommées, font entrer en Italie d'importantes recettes. Elles ont passé, en totalité, de 115 millions, en 1871, à 221 millions en 1902-03 (prévisions). La somme de 221, prévue pour 1902-03 était ainsi composée : successions 37,5 ; main-morte 5,5 ; enregistrement 57 ; timbre 68,1 ; taxes subrogées à l'enregistrement et au timbre 14,7 ; hypothèques 6,7 ; concessions gouvernementales ; diverses 8,8 droits sur les recettes des chemins de fer, 22,5 ; taxes consulaires 0,8.

Sur les règlements italiens cf. en outre de Ricca Salerno : Clementini, *Leggi sulle tasse di registro*, Turin, 1891-92, etc.

XX

L'impôt sur les successions.

158. L'impôt de succession devient de plus en plus important dans les États modernes. Étant donné le développement des impôts directs, l'impôt sur les successions, de concert avec les impôts généraux sur le revenu et sur le patrimoine, occupe une place considérable, d'autant plus que son action est non pas seulement fiscale, mais compensatrice. Il s'agit d'un véritable impôt, et non d'une taxe, comme beaucoup de théoriciens s'obstinent à le dire, et encore d'un ancien impôt ! L'impôt de succession est parmi les plus vieux qui aient existé. Du jour où la propriété individuelle s'est affirmée, on peut dire que sont nés les impôts de succession. A Rome, cet impôt était même parmi les plus puissants et les mieux organisés. En laissant de côté toute question sur l'illégitimité de l'institution de l'hérédité ou, pour le moins, sur l'admissibilité ou non de l'hérédité *ab intestat*, sauf entre descendants et ascendants (question qui suggère à Bentham des pages éloquentes), il est hors de doute que la transmission des valeurs par héritage ou donation est à considérer comme matière d'impôt.

Beaucoup d'écrivains s'inquiètent de trouver une justification à l'impôt sur les successions. Qu'est-ce qui en légitime l'existence ? Ces recherches sont souvent inutiles. A quoi bon justifier ce qui existe, ce qui a existé dans presque toutes les civilisations ? L'impôt de succession ne se justifie (s'il faut examiner à fond ce sujet) ni plus ni moins que tous les impôts indirects. Pourquoi un impôt frappe-t-il la consommation de l'alcool ou du sucre ? En somme, l'impôt de succession est d'autant plus juste qu'il frappe la transmission, à titre gratuit, de richesses acquises sans travail par ceux qui héritent.

Un grand nombre d'hommes acquièrent les richesses de la société où ils vivent, à titre héréditaire, sans les avoir produites : d'autres, dans un temps rapproché ou éloigné, parents ou étrangers, ont travaillé pour eux. Tandis que le travail est une source de richesses, on hérite, c'est-à-dire on s'enrichit, sans avoir travaillé. Tout cela impressionnait le profond esprit de Stuart Mill. Je ne reconnais, écrivait-il, ni comme juste, ni comme bon, un état de société dans lequel existe une classe qui ne travaille point, dans lequel existent des êtres humains qui, sans avoir acheté le repos au prix du travail précédent, sont exempts de toute participation aux travaux qui incombent au genre humain. Et, opposé qu'il était à toute progression, S. Mill reconnaissait comme seule juste la progressivité dans l'impôt successoral (1).

Et puisque le doute de Mill a réellement raison d'exister et que seuls des motifs de convenance économique et d'utilité sociale justifient les formes successorales actuelles, on cherche du moins à les corriger en ce qu'elles ont de plus nuisible. Beaucoup, parmi les juristes les plus éminents, sont, en effet, opposés à une extension excessive de la liberté testamentaire et inclinent vers les restrictions rendues nécessaires pour une foule de raisons d'équité et de

1. J. S. Mill, *Principles*, liv. V, chap. II.

justice. En tout cas, des motifs de convenance
tifient seuls la transmission des richesses par l'
enlevant aux hommes le droit de disposer du fr
labeurs, on craint de détruire les plus puissant
individuelles et l'un des plus forts stimulants d
tion. Sans l'hérédité, combien de consommation
tives ! Combien d'activités se soustrairaient de l
au travail ! Mais respecter l'hérédité ne veut pa
faille soustraire ceux qui se trouvent en situati
de richesses qu'ils n'ont pas produites, à la n
contribuer, dans la plus large mesure possib
penses de l'État qui représente les intérêts coll

Aucune explication n'est donc nécessaire ; l'o
comprendre pourquoi bon nombre d'écrivains r
une justification de l'impôt successoral dans
d'un impôt-taxe ; d'autres, dans un droit ass
de cohérédité de la part de l'État. Pour beauco
(Geffcken, Leroy-Beaulieu (1), etc.), l'impôt de
serait une prime d'assurance : l'État assure le re
volonté du défunt et garantit la transmission de
est donc naturel qu'on lui paie une compensatio
l'impôt-taxe. Or, rien n'est moins vrai ni moins
L'obligation, de la part de l'État, de maintenir la
d'assurer ce minimum de paix intérieure et d
publique, indispensable à la transmission des bie
obligation si fondamentale qu'on ne peut la
comme un service particulier que l'État rendrait
dité. Ce serait, pour ainsi dire, réclamer des tax
sûreté. En tout cas, ce principe absurde une fois
en résulterait que toute hérédité, de quelque
qu'elle dérivât, sans tenir compte des liens de pa
vrait être frappée de même ; mais au contraire, l
de succession atteignent partout, à des taux bien d

1. GEFFCKEN, *Erbrecht und Erbschafsteuer*, dans *J. f. G.* 1
ROY-BEAULIEU, *Traité*, vol. I.

selon les degrés de parenté ou d'affinité. Rien de plus admissible, dans ce qu'affirment quelques-uns (Scheel, Wagner, etc.), lorsqu'ils disent que l'État est un héritier éloigné (1). On sait que, presqu'en tous pays, si les parents font défaut jusqu'à un certain degré, ou s'il n'y a pas de dispositions testamentaires, c'est l'État qui hérite. Or, le fondement de l'impôt, en ce cas, serait l'essence même du droit d'hériter. En d'autres termes, l'État deviendrait un cohéritier, dont la participation serait plus ou moins grande, à proportion des liens de parenté ou d'affinité entre le défunt et ses héritiers. C'est une théorie qui, à première vue, peut paraître vraie. Mais il suffit, pour la réfuter, de réfléchir qu'en reconnaissant la propriété individuelle il n'arrive jamais que l'État se considère comme un héritier éloigné ou rapproché ; mais, comme on ne peut admettre qu'il y ait des biens vacants, l'État occupe, en l'absence de parents ou de conjoints et quand tout testament fait défaut, des richesses sans propriétaire : c'est une occupation de biens vacants, rien autre chose (2).

On ne peut méconnaître que les systèmes héréditaires en vigueur ont singulièrement exagéré le principe de la famille, quand ils ont admis que, dans les successions sans testament, les parents héritent jusqu'au neuvième, ou

1. Scheel, *Erbschaftssteuern und Erbschaftsreform*, Iéna, 1877; — Wagner : *Finanz*, liv. III, ch. II.

2. Sur l'impôt de succession en général cf. Fournier de Flaix, *op. cit.*; — West, *The inheritance tax*, New-York, 1893; — Seligman, *The inheritance tax*, dans les *Essays*; — Bastable, *Finance*, pp. 556 et suiv., etc., et aussi Ricca Salerno, *L'imposta progressiva sulle successioni in Inghilterra e in Francia* dans la *Nuova Antologia* de 1896; — Schaeffle, *Grundsaetze* p. 511 et suiv.; — Garelli, *L'imposta successoria*. Turin, 1896; — Baron, *Zur Erbschaftssteuer* (en revue), Leipzig, 1876; — Graziani, *Natura economica delle imposte di successione*, Sienne, 1890, etc. Les essais de Seligman et de Ricca Salerno suffisent pour mettre au courant de toutes les questions les plus importantes, relatives aux impôts de succession. Sur l'impôt de succession en Angleterre, cf. pour tous les pays principaux les excellentes recherches publiées, de 1900 à 1902, par le *B. S. L. C.*, où se trouvent les tarifs de presque tous les grands États.

dixième, ou au douzième degré. Qui connaît ses
douzième degré ? Ils se confondent avec le gen
il est absurde d'admettre qu'étant donnée la
derne, il y ait des héritiers légitimes en dehors
dants ou des ascendants, ou au maximum des c
mains et des neveux, enfants de frères ou de sœ

De même que les héritages, il faut frapper les
les constitutions de dot, etc., qui ne sont, en r
des héritages anticipés. Il faut pareillement at
personnes civiles, en sorte qu'elles n'aient pas ur
de faveur (impôt de *mainmorte*). Le principe fo
dérivant de toutes les théories sur l'impôt est
forme d'hérédité ne doit se trouver exempte : ri
mobilière et richesse mobilière doivent être toute
frappées. On ne peut admettre que, dans un pa
des richesses frappées, les autres non, dans les
sions à titre gratuit ; ce serait une injustice tr
pour qu'on pût la reconnaître. L'Angleterre qui a
ment, l'impôt de succession le mieux ordonné,
jusqu'en 1853, le plus étrange cas d'égoïsme de c
le siècle ait souvenir (1).

Dans presque tous les États, on soustrait du p
les dettes et ce qui constitue le passif de l'hé
d'autres termes, l'impôt se perçoit sur l'héritag
France a constitué longtemps une exception à c
presque générale. La valeur de l'héritage transmi
calculer de plusieurs manières : inventaires, pr
baux de vente, déclaration estimative pour l

1. En 1796 Pitt, qui avait réglementé les impôts de succ
gacy-duties, présenta à la Chambre des Communes deux
loi différents : l'un concernait la propriété immobilière,
mobilière. La Chambre des Communes les adopta tous
Mais la Chambre des Lords, où siégeaient les plus grands
taires terriens du Royaume-Uni, n'adopta que le second. A
gleterre nous offrit-elle, à partir de 1796, une des plus si
réglementations. L'impôt de succession frappait, en effet,
meubles et exemptait les immeubles.

meubles, cours de la Bourse pour les valeurs mobilières cotées, ou déclaration du contribuable pour les autres ; et, pour ce qui regarde les immeubles, à moins que leur valeur ne résulte du cadastre ou de recherches spéciales, la capitalisation du revenu, soustrait de l'impôt. La valeur de l'usufruit, constitué pour un temps indéterminé ou supérieur à 10 ans, s'évalue, par exemple, à la moitié de la pleine propriété. Quand l'usufruitier a plus de 50 ans, la valeur est fixée au quart des biens. Bien plus logiquement, tous les États de l'Allemagne (à l'exception de Bade) calculent la valeur de l'usufruit viager d'après l'âge de l'usufruitier.

En ces dernières années, d'importantes réformes se sont produites dans le régime de cet impôt, en Angleterre, en Autriche, en France, en Prusse, en Russie, en Alsace-Lorraine ; mais c'est l'Angleterre surtout qui, par l'intermédiaire d'Harcourt, a accompli, en 1894, la plus importante réforme sur cette matière.

Il y avait, à cette époque, cinq impôts divers sur les successions (1). La réforme de 1894 les a groupés dans l'*estate duty*, qui frappe toute la fortune du défunt et s'applique par progression, et dans le *legacy and succession duty*, qui frappe proportionnellement la part recueillie par chaque héritier. Suivant les degrés de parenté, ce dernier est de 3 0/0 entre frères, de 5 entre oncles et neveux, de 6 entre grands-oncles et petits-neveux, et de 10 entre les autres, en exemptant les successions inférieures à 1.000 livres sterling, comme celles en faveur d'ascendants et descendants et de conjoints. L'*estate-duty* est notoirement progressif. En effet, les tarifs commencent à 1 0/0 et montent tout douce-

1. Ces droits étaient le *probate-duty*, *account-duty*, *legacy-duty*, *temporary estate-duty*. Cf. R. F. WALLACE, *An Epitome of the death-duties*, Londres, 1886 ; — A. W. NORMANN, *A digest of the death-duties*, Londres, 1892, etc. Comme nous le verrons, en parlant des finances locales, l'impôt de *probate-duty* intéresse, en Angleterre, même les finances locales.

ment jusqu'à 8 0/0, à mesure qu'augmente l
l'héritage (1). S'il s'agit de biens personnels, ce
pôt se paie en une seule fois; s'il s'agit de biens r
tionnellement aux intérêts. Les biens des citoy
situés à l'étranger, sont, eux aussi, assujettis à l
tefois, on en soustrait ce que l'on paie au même ti
autres États.

La réforme accomplie en France par la loi d
1901 est importante. Après avoir admis la dé
dettes, non reconnue auparavant, cette loi a
progression sous une forme très marquée (2).

1. Le tarif de l'*estate-duty* est le suivant :

Exemption	jusqu'à	100	sterling	
—	100 à	500	—	. . . . .
—	50 à	1.000	—	. . . . .
—	1.000 à	10 000	—	. . . . .
—	10.000 à	25.000	—	. . . . .
—	25.000 à	50.000	—	. . . . .
—	50 000 à	75.000	—	. . . . .
—	75.000 à	100.000	—	. . . . .
—	100.000 à	150 000	—	. . . . .
—	150.000 à	250.000	—	. . . . .
—	250.000 à	500.000	—	. . . . .
—	500 000 à	1.000.000	—	. . . . .
—	1.000.000 et plus			. . . . .

Voici une disposition importante de la loi anglaise :

Lorsqu'à cause des divers décès, par suite desquels s'
transmission des biens, ou de la nature compliquée des d
verses personnes sur les biens transmis, ou d'autres ca
il est difficile de liquider exactement les impôts de succes
duties) ou quelqu'un d'entre eux, ou bien, que pour le
drait engager des dépenses hors de proportion avec l'
commissaires du gouvernement, à la demande des intéres
les éclaircissements nécessaires, peuvent transiger, en fa
duties, pour la somme qui leur paraît convenable.

2. La progressivité en France est appliquée comme suit

Tarif des impôts applicables à la fraction de la part con
francs :

Lorsqu'est transmise la nue propriété ou l'usufruit des biens mobiliers ou immobiliers, on tient compte de l'âge; si l'usufruitier a moins de 20 ans, la propriété est évaluée à trois dixièmes et l'usufruit sept dixièmes et ainsi de suite, jusqu'à la soixantième année. Après cet âge, la proportion est d'un dixième pour l'usufruit et de neuf dixièmes pour la nue propriété.

La loi italienne du 23 janvier 1902 a aussi introduit, dans une assez large mesure, le principe de la progressivité.

159. Dans la législation des États modernes, en matière d'impôts de succession, se sont introduites ou sont en train de s'introduire certaines règles, afin que ces impôts répondent mieux à leur but :

1° *Exempter les petites fortunes.* En Angleterre, sont exonérés de tout impôt les héritages inférieurs à 100 livres sterling; ceux inférieurs à 1.000 sont exemptés de la contribution supplémentaire de la ligne collatérale. La Prusse

	de 1 à 2.000	2.001 à 10.000	10.001 à 50.000	50.001 à 100.000	100.001 à 250.000	250.001 à 500.000	500.001 à 1 mill.	au-dess. de 1 mill.
Ligne directe.	1	1,25	1,50	1,75	2	2,50	2,50	2,50
Entre époux .	3,75	4	4,50	5	5,50	6	6,50	7
Entre frères et sœurs . . .	8,50	9	9,50	10	10,50	11,	11,50	12
Entre oncles et neveux . .	10	10,50	11	» 11,50	12	12,50	13	13,50
Entre grands-oncles et petits-neveux et cousins . .	12	12,50	13	13,50	14	14,50	15	15,50
Entre parents du 5° au 6° degré	14,50	14,50	15	15,50	16	16,50	17	17,50
Entre parents au-dessus du 6° degré et étrangers. .	15	15,50	16	16,50	17	17,50	18	18,50

Cf. E. Besson, *La réforme fiscale des successions et donations*, Paris, 1902.

dants en ligne directe, il faut les frapper beaucoup moins et, autant que possible, dans les limites restreintes que le caractère de la succession justifie. Et c'est là un *desideratum* atteint par presque toutes les législations. Ainsi, en Italie, tandis que les héritages de plus d'un million paient 3,60 0/0 par personne, lorsqu'il s'agit d'ascendants et de descendants en ligne directe, ils sont imposés à 22 0/0, lorsqu'il s'agit de parents au delà du 6e degré et d'étrangers. En Prusse, en Saxe, dans le Wurtemberg, en Norvège, les enfants sont exempts de tout impôt. Cela n'est peut-être pas juste, mais il est bon que l'impôt ne soit pas trop lourd, surtout pour les faibles héritages. D'ailleurs, il est excessif de considérer autrement que comme des étrangers, dans l'impôt de succession, les parents au delà du 4e degré.

4° *Frapper de progression tous les héritages, en adoptant de faibles tarifs pour les petits.* En cela aussi la loi italienne est très défectueuse. Le motif de la progression repose, non seulement sur la nature particulière de l'impôt de succession, mais sur le fait qu'elle seule peut compléter l'impôt général sur le revenu et faire disparaître les principales rigueurs et les injustices, qui viennent de ce que les contributions indirectes sont le fondement des budgets modernes. Les successions inférieures, surtout entre conjoints et descendants et ascendants sont, dans bien des législations, exemptes d'impôts. Mais cela ne suffit pas. Ce qu'il faut, c'est frapper tous les héritages de progression. En Angleterre, l'impôt de succession, surtout depuis les réformes de Gladstone et d'Harcourt est appliqué avec une sage progression. Les petites successions sont exonérées, la progression apparaît clairement au-dessus de 1.000 liv. st. Les taxes progressives vont de 1 0/0, sur les patrimoines de 100 à 500 livres sterling, à 8 0/0 sur les patrimoines d'un million et plus, et, sur les successions collatérales, les cotes

sed ut sua semperque possessa, ac deinceps proximo cuique trasmittenda, capissent.

vont de 4 à 18 0/0. En Belgique et surtout da
de cantons suisses existe une progressivité p
évidente. Dans les colonies australiennes, pr
dans celle de Queensland, la progression est
élevée aussi. Il serait bon également de tenir c
la marche de la progression, du montant des b
qui hérite. Est-il déjà riche? Dans quelle mesu

5° *Frapper les contribuables, en sorte que l'im
le revenu, non sur le capital.* Une taxe, même
sive, de 6 0/0 sur les successions, s'il faut la p
seule fois, est particulièrement nuisible à qui l
posons que l'on hérite de 100.000 francs. Pou
de 6 0/0, c'est donc 6.000 francs que l'on a à
s'agit de biens ou de titres qui rendent 4 0/0 pa
que l'héritier verse une fois et demie son rev
née. Or, il arrive que les successions, surtout si el
à l'improviste (et les successions en ligne direc
presque toujours d'un malheur), sont singulièr
reuses, étant donné que les héritiers sont forc
l'impôt d'un seul coup; elles leur causent
malaise dans leurs affaires. Si, dans notre hy
même impôt de 6 0/0 peut se payer en 3 ans a
c'est 2.000 francs à verser pendant 3 ans consé
revenu lui-même rembourse l'impôt, sans que l'
traint de faire des ventes hâtives ou des dettes
Et après tout, l'État n'y perdrait rien. Si l'on po
l'impôt en 3 années, au lieu d'une seule, l'État
moins pendant les deux premières, mais au
troisième le versement serait complet et ce sera
la même recette annuelle. La loi italienne, sur l
des héritiers et donateurs, accorde, pour les i
l'autorisation de verser les droits par parties, à
de n'y mettre pas plus de 4 ans et de payer, s
différée, un intérêt de 3 1/2 pour cent.

6° *Tenir compte de l'âge de qui hérite et du tem
duquel l'impôt de succession a été payé.* Suppo

individu de 80 ans lègue sa fortune à un frère de 78 et celui-ci mourant l'année d'après, à un frère de 70. Si ce dernier, à son tour, meurt l'année suivante, l'enfant qui héritera de lui n'aura qu'une fortune très diminuée. Trois successions ont été frappées en deux ou trois ans ; l'État a donc absorbé une grande partie du patrimoine. Dans les lois anglaises, ce cas est prévu et de même, dans beaucoup d'autres. Vraiment, il est bien étrange de frapper pareillement un vieillard, qui ne pourra jouir de l'héritage précité que peu d'années, et un jeune homme, qui pourra en jouir longtemps. S'il s'agit d'héritiers légitimes, payer en un petit nombre d'années pour deux ou trois successions, c'est quelquefois la ruine.

Ces tempéraments et autres déjà introduits dans un assez grand nombre de législations, peuvent faire de l'impôt de succession, non seulement un objet de grosses recettes fiscales, mais, ce qui vaut mieux, un correctif d'autres impôts.

L'impôt de *mainmorte* tombe, en général, sur les personnes civiles et les établissements de mainmorte. Comme la durée de ceux-ci est indéfinie ou très longue, et qu'il n'y a pas de transmission après décès, il faut les frapper d'un impôt qui tienne lieu de celui de succession. Suivant la loi italienne, paient l'impôt de mainmorte, sous la forme d'une contribution annuelle, proportionnelle à la rente réelle ou présumée de tous les biens meubles et immeubles qui leur appartiennent : les provinces, les communes, les institutions de charité et de bienfaisance, les administrations des églises, les bénéfices ecclésiastiques, les institutions religieuses de tous les cultes, les corporations et personnes morales, les associations d'arts et métiers, les confréries, les séminaires, etc.

La caractéristique des impôts de succession, c'est qu'il n'y a pas, pour eux, possibilité de translation. A ce point de vue, les effets de l'impôt successoral sont plus faciles à prévoir que ceux de n'importe quels autres.

NOTE

L'impôt de succession, en Italie, a été modifié plusieur
la loi fondamentale du 21 avril 1862. Il est inutile d'ir
longue histoire. Il suffira de dire que la loi du 23 janvie
un véritable progrès.

C'est le tarif approuvé par cette loi qui est actuellemen

Sont exempts les héritages jusqu'à 100 lire. Jusqu'à 30
taxe fixe d'une lire ; de 301 à 1000, l'impôt est de 0,80
entre ascendants et descendants et de 3 lire entre conjc
tarif est le suivant :

	de 1.001 à 50.000	de 50.0001 à 100.000	de 100.001 à 250.000	de 250.000 à 500.000	500 1
Entre ascendants et descendants .	1,60	2	2,40	2,80	3
Entre conjoints .	4,50	5	5,40	5,80	6
Entre frères et sœurs.	7,00	7,50	8,00	8,50	9
Entre oncles et neveux	8,50	9,25	10,00	11,00	1
Entre grands-oncles et petits neveux.	10,00	10,80	11,60	12,60	13,8
Entre parents jusqu'au 6e degré .	12,50	13,50	14,50	15,70	16,8
Parents au-delà du 5e degré ou étrangers	15,00	16,30	16,60	19,00	20,5
Institutions de bienfaisance	5,00	5,00	5,00	5,00	5,0

L'impôt atteint donc un maximum de 22 0/0 pour les h
faveur d'étrangers et de parents au delà du 6e degré et pou
tages de plus de 1 million.

On soustrait le passif, les dettes qui grèvent la masse
mêmes si elles résultent d'écrits sous seing privé, enregi
la mort. Les dettes doivent être certaines, liquides et, pa
date certaine, antérieures à l'ouverture de la succession. De
imposables sont exclues : les collections qui ne font pas l'
commerce, les bibliothèques, les collections artistiques et
tiques, etc. La déclaration d'une dette insérée dans le testa
preuves correspondantes appuyées sur des documents,
frappée de l'impôt et considérée comme une créance. Ains
l'avons dit, l'article 9 de la nouvelle loi accorde des délais
successions immobilières : normalement, l'impôt doit être
les six mois. En Italie, la valeur constatée des successions et
prouve que les biens bâtis sont à la richesse foncière si

le rapport de 1 à 2,23. De l'impôt de succession, en Italie, se déduit pour une part notable, la richesse mobilière. De là un fait qui semble à peine croyable. La Ligurie, qui est une des plus opulentes régions de l'Italie, paie moins d'impôts de succession que la seule province de Naples. Les provinces pauvres, comme la Basilicate, paient plus que quelques provinces de Lombardie. La terre et les maisons, si stérile que soit la terre et si pauvres et dénuées de rapport que soient les maisons, ne peuvent aucunement se soustraire à l'impôt tandis qu'une grande partie de la richesse mobilière y échappe. Quand on songe qu'une masse considérable de la dette publique est au porteur, qu'un grand nombre des actions et obligations de sociétés commerciales ne sont point déclarées en testament, alors on comprendra que l'impôt sur les successions, en n'accordant aucune exemption de droit, l'accorde souvent de fait.

L'impôt de succession a donné à l'État 7 millions en 1862, 20 mill. 4 en 1871, 28 millions, 5 en 1881, 37 millions, 3 en 1901-02, 37 millions en 1899-1900. Les prévisions, pour 1902-03, étaient de 37 millions et demi.

XXI

Les taxes de douane.

160. Les taxes de frontière, qui atteignent les marchandises introduites du dehors et qui sont reportées au dehors, ou mieux, qui transitent à travers le territoire national, sont, surtout sous la forme de taxes d'importation, les impôts indirects qui méritent l'étude la plus approfondie (1). En effet, ces impôts ont une importance non seulement fiscale, mais économique; car, quel que soit leur but, ils exercent

1. C'est sur les recettes douanières que reposent certains budgets. Aux États-Unis, pendant 1901-02, elles représentaient 254 millions de dollars, pour une recette totale de 684 millions. En Allemagne, dans le budget de l'empire pour 1902-03, on les prévoyait à 472 millions de marks sur 2.417 millions, c'est-à-dire qu'en dehors des recettes du domaine et des services publics, elles représentaient la plus grosse recette. En France, en 1903, elles étaient prévues à 410 millions de francs sur 3.526 millions, etc.

une très grande influence sur la production de la richesse.

Si, dans certains États, ils rapportent plus d'un milliard, par suite de l'abondance du trafic, on peut dire que le but fiscal n'est, à présent, ni le seul, ni le prépondérant, dans les régimes douaniers. Nous avons vu que les taxes de frontière peuvent venir : 1° de l'importation, 2° de l'exportation, 3° du transit. Les *taxes d'importation* sont maintenant, dans tous les États, les seules véritablement importantes. Elles frappent les marchandises étrangères, à leur introduction sur le territoire national. Elles prennent différentes formes : elles ont un caractère particulièrement *fiscal* (par exemple, dans les pays qui ne produisent point l'espèce de marchandises : taxes sur le pétrole), et par dessus tout *économique* (taxe sur les grains dans les pays où l'on veut protéger la production nationale contre la concurrence étrangère). Les *taxes d'exportation* frappent les marchandises nationales au moment de leur sortie du pays. A l'heure qu'il est, presque tous les États de l'Europe les ont abolies sinon en entier, du moins en très grande partie, sous prétexte que toute base rationnelle leur fait défaut et qu'elles constituent souvent, sinon toujours, un grand obstacle à l'exportation ; toutefois, dans certains cas, elles sont non seulement admissibles, mais opportunes.

Les *taxes de transit*, qui avaient aussi, dans le passé, une grande importance, n'en ont pour ainsi dire plus aucune et ont été abolies presque partout. Ces taxes procuraient jadis de larges recettes. On croyait que l'Etat, en assurant le transit, avait droit à une indemnité. C'est ce qui se pratique encore dans bien des États d'Afrique, où toutes les marchandises qui passent par le territoire sont soumises à l'impôt. Mais, après l'introduction des chemins de fer, les distances étant notablement réduites et les échanges accrus, on ne pouvait plus concevoir la nécessité de taxes de transit. Aussi ces taxes, qui avaient encore, au commencement du XIXe siècle, une importance remarquable, ont-elles disparu presque partout.

I. *Les taxes d'exportation.*

161. Dans l'ordre historique, il faut reconnaître que les taxes d'exportation se sont présentées les premières presque partout; elles eurent, autrefois, une importance bien plus grande que les taxes sur l'importation. On croyait qu'il fallait faire payer à haut prix, aux étrangers, les produits nationaux. On craignait que la demande du dehors ne pût réduire notablement la production intérieure, si bien qu'elle ne suffirait plus à la consommation des habitants. Les vieilles théories sur les approvisionnements ne contribuaient pas peu à cette croyance, en sorte que, par des droits élevés, on voulait surtout rendre difficile la sortie des matières premières.

Aujourd'hui que la multiplication des moyens de transport, la rapidité des communications et le vertigineux accroissement des échanges ont occasionné des besoins différents et de nouvelles idées, presque tous les États ont ramené les taxes d'exportation à une importance minime, s'ils ne les ont pas entièrement abolies.

Les droits d'exportation doivent, en effet, agir nécessairement dans ce sens : gêner le développement de l'industrie nationale en augmentant artificiellement ses frais de production. Supposons, par exemple, que le vin soit produit, en Italie, dans de telles conditions que les producteurs puissent le vendre quinze lire l'hectolitre, et qu'une nation concurrente soit forcée de le vendre jusqu'à vingt. Cette dernière, étant donné le régime de la concurrence, se trouve dans un état de véritable et permanente infériorité. Mais si, à son tour, l'Italie met, sur l'exportation de son vin, une taxe douanière de six lire par hectolitre, le bénéfice, qui provenait du bon marché de son vin, est complètement annulé; bien plus, elle se trouve dans un état d'infériorité. Puisque, sur le marché international, ceux qui, toutes conditions égales, vendent au plus bas prix ont, en général, la prédominance, les droits de consommation

ne sont pas, comme on le croyait, payés par les consommations étrangers; ils le sont presque toujours par les producteurs nationaux. A l'heure qu'il est, il faut aller dans les contrées les moins civilisées de l'Asie, pour trouver des exemples de législation douanière où les droits d'exportation aient conservé de l'importance. Mais il se rencontre des pays dans lesquels, nous l'avons dit, les droits d'exportation peuvent paraître plus opportuns.

Il semblait que les *taxes d'exportation*, réfutées par la théorie, dussent être destinées à disparaître. Elles ont, au contraire, reparu récemment dans la législation de beaucoup d'États. Il y a des cas où la taxe d'exportation sur une marchandise peut se justifier par des motifs d'utilité et de facilité pratiques. Qu'un pays jouisse d'un monopole relatif pour la production d'une marchandise (le guano du Pérou, le nitrate du Chili), il peut, dans certaines limites, mettre sur elle des droits d'exportation, pourvu qu'il ne les élève pas au point de forcer les importateurs étrangers d'échapper à la taxe, en tout ou en partie, soit en renonçant à la consommation de la marchandise, soit ou tout au moins, en la restreignant. Étant donné les progrès de l'industrie moderne, les substitutions sont généralement beaucoup plus faciles qu'elles ne l'étaient auparavant. Aussi toute charge nouvelle peut-elle avoir pour effet de lancer les gens à la recherche de substitutions; alors, l'exportation de la marchandise soumise au droit de sortie finit par baisser rapidement.

Dans quelques pays nouveaux d'une très grande étendue, où nul cadastre n'est possible, parce qu'il y faudrait des milliards de dépenses, on a parfois l'habitude de frapper de taxes de sortie les marchandises qui y sont produites. C'est ainsi, en quelque sorte, que la taxe douanière se substitue à l'impôt foncier. Là ou la production se fait extensivement, où l'on travaille très peu pour la consommation intérieure (culture du café au Brésil, des blés dans l'Argentine, etc.) des droits modérés d'exportation semblent

pleinement justifiés et se perçoivent fort à propos, en remplacement d'autres impôts qui seraient en somme, très pesants.

Les droits d'exportation ne conviennent donc, dans une certaine mesure, que s'il s'agit de monopoles naturels relatifs ou, au moins, de monopoles virtuels, ou s'ils doivent remplacer des impôts fonciers d'application difficile. Mais il faut que la hausse artificielle des prix n'aille pas restreindre la demande. Si la taxe ne restreint pas la demande, elle tombe véritablement sur les acheteurs étrangers; mais si l'exportation diminue et que les producteurs nationaux soient contraints à diminuer le prix de leurs marchandises, c'est que le fardeau de la taxe est supporté proportionnellement par les exportateurs nationaux. Quelquefois, les droits d'exportation peuvent être introduits, comme un moyen de conclure un accord international, relativement au prix de certaines marchandises. Dans ce sens ils pourraient avoir, à l'avenir, une vaste influence, bien qu'il ne soit pas facile de le déterminer.

On a discuté longtemps sur la convenance qu'il y aurait, pour l'Angleterre, à mettre des droits d'exportation sur la houille. Cette mesure paraissait doublement avantageuse : d'abord, l'Angleterre n'avait pas à redouter la concurrence des pays étrangers, qui n'étaient encore que de petits producteurs; et puis, on croyait que ce serait une sorte de prime accordée aux fabricants anglais. En 1858, en effet, la production de la houille dans le monde était, d'après Carnall, de 125 millions de tonnes, et l'Angleterre en donnait 65, plus de la moitié. En 1872, d'après le rapport de M. L. Gruner à l'exposition de Vienne, la production mondiale était de 250 millions de tonnes et l'Angleterre n'en donnait encore guère moins de la moitié, c'est-à-dire 125 millions. Mais ensuite, le rapport changea bientôt. Maintenant les États-Unis s'efforcent d'enlever à l'Angleterre le premier rang; en 1897, à une production totale de 630 millions de tonnes, l'Angleterre ne contribuait que pour

205, moins d'un tiers. Actuellement, la produc
Unis est supérieure à celle de l'Angleterre
l'Angleterre, bien qu'elle n'ait plus la situatic
qu'elle avait primitivement, a adopté un drc
tion sur le charbon. Pour quelles raisons? D
de la Chambre des Communes du 18 avril 190
Hicks Beach, chancelier de l'Échiquier, les dé
une grande clarté. La taxe d'exportation ne pe
que par les importateurs étrangers qui ne peu
nir ailleurs. Mais, quand même l'exportatior
serait restreinte par la taxe, il n'y aurait pas d
mitation ne peut provenir que de deux causes
trairait la même quantité de charbon et on
meilleur marché aux consommateurs anglais
production diminuerait et l'on conserverait le c
la consommation future. Une diminution dans l'
ajoutait-il, ne serait même pas un mal sans co
Dans son exposé du 15 avril 1902, ce même c
l'Échiquier a particulièrement insisté sur les bc
produits par l'impôt, qui a rapporté 1.314.000 liv
Si la taxe eût été très lourde, elle aurait sans d
davantage les pays méditerranéens, l'Allemagne
les principaux clients de l'Angleterre, à acheter
d'Amérique. Ce serait là un stimulant de plu
l'Italie, la Suisse et la Suède se missent à exp
immenses chutes d'eau.

Mais, on ne peut nier que l'adoption de la ta
tation semble parfaitement logique pour l'Ang
thèse générale, les droits d'exportation ne peuv
condamner sommairement, comme autrefois.

1. Sur tous les calculs relatifs à la production de la h
Nitti, *Le forze idrauliche dell'Italia*, ch. IV ; — Lozé,
britanniques, Paris, 1900, etc. Dans ces deux œuvres se tr
point en question, une riche bibliographie.

II. *Les taxes d'importation : taxes fiscales et taxes économiques.*

162. Les taxes d'exportation ne peuvent donc s'admettre que dans certains cas. Pas un auteur, au contraire, ne se refuse à reconnaître qu'il doive y avoir toujours des taxes d'importation. C'est la forme la plus simple, la plus commode et presque toujours la plus rémunératrice des impôts indirects. On ne peut s'en priver dans aucun pays. Mais ce n'est pas de cela que nous discutons, c'est seulement sur cette question : si les taxes de douane doivent, oui ou non, avoir un caractère autre que fiscal. Les anciennes disputes sur la liberté des échanges et sur le protectionnisme sont toujours ardentes; ce n'est pas le moment de nous y arrêter.

Les taxes douanières d'importation peuvent se ranger en deux classes : 1° taxes fiscales; 2° taxes économiques (protectrices, compensatoires, etc.). Les *taxes fiscales* n'ont d'autre but que d'assurer à l'État une recette : elles sont donc fiscales, quand elles frappent les denrées que le pays ne produit pas, aussi bien que celles qui, tout en y étant produites, ne sont point, par la taxe, soustraites en tout ou en partie aux effets de la concurrence. Les *taxes économiques* sont, en quelque sorte, le contraire des précédentes. Quand on ne tient compte que du revenu fiscal, on voit avec grande satisfaction augmenter les importations; mais, sous un régime protecteur, les taxes atteignent leur but, dès qu'elles font baisser l'importation. Or, les taxes économiques, occasionnées par le désir de protéger certaines industries nationales contre la concurrence étrangère, ou encore de lutter contre le désavantage dans lequel se trouvent les industries nationales, atteignent précisément leur but, lorsqu'elles empêchent ou diminuent l'entrée des marchandises étrangères et assurent, par conséquent, ainsi de recettes douanières. Il existe des taxes exclusivement ou principalement fiscales en Angleterre, en Suisse, en Hol-

lande, en Belgique, dans quelques-uns des pays scandinaves, dans certains pays où se sont nouvellement introduites des industries simples; partout prévalent des taxes économiques, bien que beaucoup d'économistes soient d'avis qu'elles sont nuisibles et que, dans les douanes, tout autre que ce but fiscal est inadmissible.

Il n'est pas douteux qu'en pure théorie, rien n'est plus absurde que le protectionnisme, c'est-à-dire un ensemble de taxes économiques. Quiconque connaît, ne fût-ce que sommairement, le mécanisme des échanges internationaux, sait bien que les théories protectionnistes sont sans fondement, à un point de vue purement théorique. Il est clair, en effet, que c'est seulement sous un régime de libre concurrence absolue qu'on peut arriver au maximum de production, en même temps qu'au plus bas prix pour les consommateurs. Il est clair également qu'on ne peut nier tous les inconvénients de la protection. De S. Mill et Ferrara jusqu'à Fawcet, Bastable (1), etc., des centaines d'auteurs ont publié, dans les cinquante dernières années, des pages éloquentes contre les dangers du protectionnisme. Et en dépit de ces pages, le monde moderne tout entier suit la voie contraire. C'est que les théories sur la liberté commerciale sont inexpugnables, il n'en est pas moins vrai que les avantages de la liberté ne se réalisent pas sans la réciprocité; il n'en est pas moins vrai qu'à présent, chaque pays tend à régler sa production intérieure de façon à éviter les crises, le plus possible. C'est que se sont réalisées des circonstances qui n'existaient pas il y a cinquante ans, et pour lesquelles la réglementation, dans un grand nombre d'industries, se substitue à la lutte. Le fait des *trusts* est typique, grâce auxquels on a vu, avec et sans protection de tarifs de

1. Entre autres nombreux écrivains cf. J. S. Mill, *On the laws of exchange between nations*, dans *Essays*, 2e éd., Londres, 1874; — Fawcet, *Essays and lectures*, Londres, 1872; — Bastable, *The theory of international trade*, 2e éd. Dublin, 1897, etc.

douane, de grands industriels monopoliser la production ou la vente de quelques marchandises.

Adam Smith a dit : Un commerce qui se fait naturellement et avec régularité entre deux places, sans moyens de contrainte, est un commerce toujours avantageux à toutes les deux, bien qu'il ne soit pas également avantageux à l'une et à l'autre. Cela est vrai, sans doute ; en réalité, les produits s'échangent contre des produits : si les importations ne sont pas égales aux exportations, il faut toujours que le compte avec l'étranger soit en totalité égal. Par les échanges internationaux, chaque peuple se met en état d'avoir, à l'aide des mêmes moyens et des mêmes forces, une plus grande et une meilleure quantité de produits ; d'où il résulte que les droits protecteurs ou économiques font souvent tort à la richesse nationale, en ce qu'ils empêchent les transactions de se développer sous la forme la plus simple et la plus avantageuse, font obstacle aux échanges, réduisent les consommations et surtout, en limitant la concurrence ou en la supprimant, font prévaloir dans l'industrie l'esprit de *routine* ou de monopole et nuisent évidemment à la gran de classe des consommateurs. Toutes les fois donc que la chose est possible, il est bon d'éviter, de tous ses efforts, les taxes de douane qui ont un caractère économique et protectionniste (1).

Mais on considère la question sous d'autres aspects, et non pas seulement au point de vue d'une économie générale pour les peuples. Tout d'abord, il y a une notable différence entre les grands et les petits pays ; ces derniers sont nécessairement libre-échangistes ; ils ne peuvent avoir de production bien variée et un protectionnisme trop rigide serait leur ruine économique. C'est le cas de la Hollande. Historiquement parlant, il faut remarquer que les raisonnements qu'on faisait au temps de Smith, n'ont aujourd'hui que bien peu d'importance. Au commencement du XIX^e^ siècle, l'Europe

1. A. SMITH, *Wealth of Nations*, IV, 3.

avait la moitié des habitants qu'elle possédait à la fin. Or, quand il s'agit de pays, comme l'Allemagne avec ses 56 millions d'habitants, comme la Russie qui a en Asie et en Europe 125 millions d'habitants, une forme quelconque de protectionnisme n'a qu'un pouvoir restreint. Aussi les États-Unis, qui ont une superficie dix-sept fois plus grande que celle de l'Allemagne et une population de 76 millions d'âmes, ainsi qu'un régime protectionniste, ont-ils les avantages d'une très vaste concurrence. Une industrie protégée par des taxes n'en reste que plus sûrement au-dessous d'une industrie étrangère, parce qu'elle n'a point l'aiguillon de la concurrence ; mais, sur un grand marché, la concurrence intérieure est trop forte pour qu'il soit facile d'y obtenir une situation de monopole.

On ne peut nier pourtant qu'il ne faille considérer la chose à un point de vue, non seulement universel, mais particulier, c'est-à-dire selon les besoins de chaque groupe social. Or, tout groupe social peut avoir intérêt à maintenir certaines industries, à en développer d'autres, à empêcher des dislocations périlleuses dans la population, à éviter des crises qui auraient de mauvais résultats (1).

Dans quel cas peut-on admettre un système de protection douanière? Dans certaines circonstances, la liberté douanière serait extrêmement nuisible; dans d'autres, elle empêcherait tout progrès de l'industrie et des richesses. Il est indéniable que toute industrie ne peut se former que dans des conditions de convenances économiques. Or, la concurrence admise, les pays qui ne possèdent pas d'industries manufacturières ne peuvent que très difficilement en former, puisqu'ils doivent lutter contre des nations déjà avancées, fortement organisées, où les grandes industries ont déjà amorti leurs capitaux (2). Sans doute, l'Angleterre

1. Cf. Issajew dans *R. d. E. P.*, janvier 1895 et Walras dans la même revue, juillet 1897.

2. Malthus, dans son livre sur la population, ch. xii, liv. III a, mieux et plus profondément que tout autre économiste, compris la nécessité

a atteint le plus haut degré de prospérité industrielle, sans avoir jamais eu, depuis un siècle, des tarifs protecteurs pour ses industries. Mais la protection de l'Angleterre, c'était le fait même qu'elle se trouvait dans des conditions de développement qu'aucun pays n'a jamais possédées, ni auparavant, ni depuis. Elle avait un réseau de fleuves et de canaux navigables ; elle avait un empire colonial ; elle avait, sous son sol, plus de revenu que le royaume des Indes, le pays merveilleux, les Indes noires du charbon ; elle avait la richesse admirable du fer. L'Angleterre enfin, du commencement du siècle à 1868, a eu, pour ainsi dire, un monopole industriel. Les États allemands et l'Autriche n'avaient guère d'importance économique : c'étaient surtout des pays agricoles. L'Italie, au double point de vue économique et politique, était une quantité négligeable. La Russie n'avait, pour ainsi dire, pas encore pénétré dans la civilisation occidentale. L'Espagne, en décadence, n'avait que peu d'industries, et médiocres ; seule, la France possédait déjà une production industrielle digne d'être remarquée. Les États-Unis, maintenant le plus grand marché du monde, et dont on peut dire que, depuis quelques années, ils sont à l'avant-garde du progrès industriel et menacent de leur concurrence non seulement agricole, mais manufacturière, même les pays les plus avancés, ne faisaient qu'exporter des matières premières et importer les produits de l'industrie anglaise et française. Ceux donc qui sont venus les premiers, ceux qui ont su tout d'abord utiliser la vapeur et qui ont disposé d'immenses forces naturelles latentes ont eu, dans la nature et dans l'histoire, un monopole. Mais tous les autres pays n'auraient pu mettre debout leurs industries sans traverser une phase de protectionnisme. Venus beaucoup plus tard et forcés de lutter contre des adversaires déjà formidables, ils

d'une politique douanière, qui tienne compte des conditions spéciales de chaque pays. Cf. R. Schuller, *Les économistes classiques*, Paris, 1896, p. 116.

auraient vu le vent de la concurrence détruire chez eux l'humble plante naissante, si, dès le principe, la protection n'y eût agi comme un abri. Aussi, tôt ou tard, l'Allemagne, l'Autriche, la Russie, les États-Unis, l'Italie, sont-ils devenus des pays industriels, après avoir introduit chez eux des tarifs protecteurs. En dehors des petites nations, *il n'y a pas eu, dans les trente dernières années, un pays d'Europe ou d'Amérique qui ait établi sa grande industrie, sans avoir passé par une phase de protectionnisme douanier.*

S. Mill n'a pas hésité à avouer qu'une industrie, qui n'est point lucrative dans le principe, peut devenir, par la suite, très rémunératrice. Or, ce phénomène peut se produire à la fois pour nombre d'industries et entraîner un tarif protecteur. Il ne s'agit que d'une question d'opportunité; savoir si la perte amenée par la protection sera compensée, à l'avenir, par les avantages de la ou des nouvelles industries. D'ailleurs, aucun pays ne peut se résigner à des modes de protection simples ou unitaires; la fondation de toutes les grandes industries manufacturières n'est survenue et ne survient qu'après avoir passé par une phase initiale de protectionnisme.

Chaque nation a des forces productives à développer, des intérêts à défendre, des traditions à maintenir. Les motifs d'échange ne sont pas les seuls importants ni, souvent, les plus importants.

Nous pensons donc qu'au point de vue de la pure logique, eu égard aux échanges des nations entre elles, seul, un régime de libre échange peut produire de très grands avantages, vu qu'il est le seul qui aiguillonne toutes les activités et entraîne, de la manière la moins coûteuse, le progrès de la production. Mais, au point de vue de la politique économique, on ne peut formuler des règles trop rigoureuses. Dans certains cas, la protection douanière peut produire des avantages et être la base de transformations industrielles. Seulement, et même dans ce cas-là, on ne peut admettre qu'au commencement tout au moins, la protection ne soit pas

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF

une perte. Ce n'est pas au point de vue de la pure logique qu'on peut discuter le plus convenablement le problème de la population et celui de la production : l'élément démographique, par exemple, a, en cette matière, une souveraine importance. Au reste, lorsque certains mouvements ne se bornent plus à un pays, qu'ils revêtent un caractère de généralité, alors ils ne peuvent plus avoir rien d'arbitraire. Or, dans presque toutes les contrées du monde civilisé, il existe une tendance à proportionner la production à la consommation et à règler les échanges, en vue du plus grand développement de la production nationale. Bien plus, depuis trente ans, ce mouvement ne cesse de s'accentuer.

Dans un assez petit nombre de cas, le libre échange peut devenir nuisible au développement d'une nation : appauvrir ses ressources, en empêcher tout développement. Les produits s'échangent contre les produits ; mais une nation peut en acheter au dehors pour de bon argent, ou par l'aliénation de ses capitaux. L'argent s'épuise vite, mais un peuple peut aliéner son capital ou se réduire à vivre, comme un prodigue, de son travail.

Ce n'est pas là un cas rare : aucune nation ne se cède elle-même en masse ; mais bien des particuliers aliènent leurs biens à des étrangers. D'abord, on livre ce qu'on peut livrer plus aisément : la dette publique, les chemins de fer, les actions de sociétés commerciales ; puis on en vient au sol lui-même.

Dans d'autres cas, assez nombreux également, il se peut que la production soit anti-économique, mais on ne peut y renoncer sans se ruiner. Les nations sont, avant tout, de grandes unités territoriales, qui tirent leur force vive de la population des campagnes ; ces dernières sont les dépositaires de l'énergie nationale. Quand même un peuple ne pourrait être qu'industriel et n'avoir que de grandes villes, le plus grand avantage économique ne serait pas compensé par la perte sociale. D'ailleurs, aucun peuple moderne ne peut être agricole simplement ou renonçant à la fondation

de grands centres de culture intellectuelle et de
Tous les grands États modernes doivent être en m
par un principe suprême de convènance et de
ment, agricoles et industriels (1).

Or, l'agriculture n'est pas possible dans les vi
qui il faut lutter contre d'immenses territoire
épuisent la fertilité naturelle de leur sol. Le
gleterre est vraiment typique. Elle est jusqu'ici le
pays qui, pour les raisons déjà exposées, ait résis
rant protectionniste. Et pourtant, son agricultur
à une grande perfection technique, décline rapi
condition des travailleurs des campagnes, en
empire tous les jours; le revenu annuel du so
l'*income-tax*, diminue; de nombreuses terres s'
à perte. C'est que les pays neufs épuisent la
leurs campagnes par une culture extensive, qu
possible là où se trouvent 70 à 80 habitants par k
ou bien plus de 100, comme en Italie et en Ang
culture du blé, sans doute, sous le régime de la co
est devenue impossible dans une grande partie d
occidentale; mais elle peut être remplacée
Laissons de côté l'Angleterre (qui, du reste, pench
le protectionnisme), où existe une *situation* spé
les grands pays de l'Europe défendent, à l'aide de
cultures auxquelles ils ne sauraient renoncer sa
D'ailleurs, toutes les fois que l'industrie manufa
peut vivre, les pays qui sont apparus plus tar

1. On connaît les résultats de la grande enquête agraire,
en Angleterre de 1893 à 1897 et dont les conclusions se t
cueillies dans un *Final Report* et dans trois gros volumes
of evidence. Un résumé exact s'en trouve dans Kœnig : *D
Englischen Landwirthschaft unter dem Drucke der inte
Konkurrenz der Gegenwart*, etc. Iéna, 1896 et Stillich : *Di
Agrarkrisis*, etc., Iéna, 1899. La dépression de l'agriculture
moyens techniques plus avancés et l'abondance des capitaux,
énorme.

sissent à en obtenir un développement remarquable, qu'en renonçant, de même pour la première phase, à la liberté commerciale.

A l'heure qu'il est, dans l'état de la science, avec les progrès de la statistique et les nombreux moyens d'éducation qu'il possède, chaque pays sait ce qu'il produit ; il sait aussi, pour imparfaitement que ce soit, ce qu'il consomme. Or, chacun d'eux tient à équilibrer sa production et sa consommation. Pour voir quel avantage résulte de ses importations, chaque nation peut tenir compte de ce qu'on lui donne en échange, ce qu'elle produit en plus ou en moins, en conséquence de ses importations. Quand une marchandise étrangère est en concurrence avec les marchandises indigènes, il faut, dans la réglementation douanière, avoir présent à l'esprit l'effet que produit l'importation sur la consommation et sur la production ; il faut chercher si la faillite ou la réduction des industries nationales qui en subissent la concurrence est compensée par d'autres avantages. Par quoi sera payée la marchandise venant du dehors ? Supposons que l'Italie abolisse toute taxe sur les grains et que la culture des céréales devienne impossible, par suite de la concurrence, dans de nombreuses parties de son territoire. C'est là un fait qui, en lui-même, n'est ni bon ni mauvais, ni moral ni immoral ; mais seulement opportun ou inopportun. Par quoi l'Italie remplacera-t-elle le grain ? Quels effets produira sur la population des campagnes l'abandon de sa culture la plus importante ? La consommation s'accroîtra-t-elle ou non, par suite de la diminution des prix, vu que, tout au moins pendant une première période qu'on peut supposer devoir être assez longue, il y aura une crise profonde ? Enfin, que donnera l'Italie à l'étranger, pour en acheter du grain ? (1).

1. Il y a, sur ce point, une immense bibliographie : c'est en effet le problème le plus discuté de toute l'économie politique. On peut consulter, dans le sens libre-échangiste, les principales œuvres de Mill, Ferrara, etc., et parmi les plus récents Fawcet, Bastable, Pareto, etc.

La position logique du problème est absurde, à considérer toute exportation comme un bien portation comme un mal. Et la balance du comr la regarde comme une balance des importation portations, est illogique.

Giffen a montré quel mauvais usage on pouva statistiques commerciales, et l'on ne peut attaq guments. Il faut faire attention à d'autres chos mais enfin, quand on a tenu compte des det créances, de ce que dépensent les étrangers appa commerce maritime, du nolis et de la vente de n'y a rien de plus à chercher. Lorsqu'un pay l'étranger plus qu'il ne lui donne, il aliène pr jours son capital national..

Il peut sembler indifférent que les chemins d pays, ses banques, ses maisons, parfois ses ter tiennent à des étrangers ; mais ce fait n'est pas férent qu'il ne le serait, pour un individu, de pa trepreneur qu'il était, simple ouvrier.

La science économique peut dire seulement qu humain considéré dans son ensemble, toute rest commerce international serait une limitation not chesse ; mais elle ne peut édicter les règles con qu'il conviendrait à chaque pays d'observer. Ces peuvent se définir que d'après la situation parti chacun : elles sont donc extrêmement variables. Unis et l'Allemagne, pour fonder leur grande ont passé par une phase de protectionnisme rigou tendront à l'avenir vers une plus grande liberté ciale. Pour des raisons diverses, sinon opposées

Dans le sens opposé, depuis List, des travaux pareillement et surtout admirables de finesse, les intuitions de Proudh quable comme tentative pour considérer le problème de l' point de vue non seulement économique, mais démogra l'essai de : Colaianni : *Per la economia nazionale e pel dazi* Rome, 1901.

terre suit aujourd'hui une politique moins libérale qu'auparavant, du moins par l'esprit qui l'anime.

Pour qu'une nation profite, dans la plus large mesure, de son commerce extérieur, il faut que, pour chacune de ses importations et de ses exportations, elle tienne compte de l'avantage qu'elle en tire, surtout en vue de l'organisme de sa production; il faut qu'elle sache si l'abandon d'une branche de protection est compensée par d'autres avantages, s'il est possible de la remplacer par d'autres formes productives, si la chose peut se faire sans nuire à l'excès à la population, etc. Aucune règle fixe n'est possible. Ce qui est certain, c'est que le théorème de la liberté commerciale ne peut s'entendre comme un axiome; chaque peuple a une politique commerciale différente, selon les conditions où il se trouve. On ne peut donc porter aucun esprit de dogmatisme en cette matière; il faut l'étudier du point de vue de l'opportunité pratique et la juger dans ses rapports avec les conditions *actuelles* de la production et des échanges (1).

En général, toutes les nations modernes penchent vers l'adoption de ces principes de douane : 1° exempter les matières premières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture. Il serait, en effet, bizarre et absurde de grever artificiellement le prix de revient des marchandises nationales; d'où, sont généralement exempts : les charbons de terre, les matières premières à transformer, etc; 2° frapper de taxes fiscales les articles non nécessaires à la vie et qui ne sont pas produits dans le pays. Il s'agit, en ce cas, de véritables impôts indirects; 3° frapper de taxes économiques ou protectrices, ou compensatoires, les marchandises que produit le marché intérieur et dont le remplacement, par d'autres productions, ou par d'autres consommations, ne

1. La polémique sur les règlements douaniers (surtout en ce qui regarde l'agriculture) qui eut lieu en Allemagne depuis 1898, est d'une importance capitale. Ceux qui y ont participé, en divers sens et par des publications importantes, sont : Wagner, Brentano et les plus grands économistes allemands.

paraît pas opportun. Tous les jours s'affirme davantage la tendance générale à tenir la balance égale entre la production et la consommation, et cette tendance gouverne, dans tous les pays, les marchés internationaux.

III. *Le tarif de douane.*

163. Les questions relatives aux tarifs donaniers sont si nombreuses qu'aujourd'hui, dans beaucoup d'universités, elles font naître l'occasion de cours spéciaux pour les étudiants et qu'elles font déjà l'objet d'une bibliographie interminable. Ce n'est pas ici le cas de s'y arrêter longuement, mais d'indiquer sommairement les principales questions. Même sans être un spécialiste, on comprend fort bien que les réglements de douane aient maintenant, dans les États modernes, une importance majeure en ce qui touche aux phénomènes de production et de distribution de la richesse. Les tarifs douaniers donnent lieu aux plus âpres controverses, si nombreux sont les intérêts qu'ils concernent, si nombreux les intérêts qu'ils blessent, ou ceux qu'ils favorisent ! Et souvent il arrive, malheureusement, que l'intérêt privé l'emporte sur l'intérêt public.

Nous nous contenterons d'insister sur certaines distinctions essentielles. Nous avons déjà vu qu'il y a des taxes d'exportation, de transit et d'importation ; nous en avons noté pour ces dernières surtout, l'importance économique et fiscale. Or, les taxes se perçoivent suivant des tarifs; il y a *des tarifs généraux*, *des tarifs conventionnels*, *des tarifs différentiels*. En ligne générale, dans tous les États, il faut que les tarifs de douane soient soumis au pouvoir législatif. Ce n'est que provisoirement (et, presque partout, bien plus par habitude que par expresse désignation de la loi) qu'on admet des décrets de *cadenas*, qui d'ailleurs doivent être, à leur tour, soumis postérieurement au pouvoir législatif. Le *tarif général* ou *autonome* est constitué par l'ensemble des taxes qui forment le régime douanier. Il s'applique indistinctement à tous les pays, avec lesquels n'existent pas de

conventions particulières. Le *tarif conventionnel* ou, pour mieux dire, les tarifs conventionnels sont déterminés par les traités de commerce qui dérogent au tarif général. On peut soutenir que le tarif conventionnel est toujours inférieur au tarif général ; mais, si nombreux aujourd'hui sont les traités de commerce, que ce dernier ne s'applique, pour ainsi dire, presque jamais avec les grands pays. Très souvent s'ajoute aux tarifs conventionnels la *clause de la nation la plus favorisée*. Quand deux pays établissent un régime conventionnel, ils pourraient se voir frustrés de leur but, si l'un des deux ou tous les deux accordaient aux autres des conditions meilleures.

Ils conviennent donc entre eux que toute condition nouvelle, qui serait faite à un autre État, le sera également et dans tous les cas, à l'État contractant. C'est là cette clause de la nation la plus favorisée. Le *tarif différentiel*, à l'opposé du précédent, est toujours supérieur au tarif général et s'applique exclusivement aux importations d'un pays fixé. Dans ce cas, le tarif général subit une augmentation, par exemple de 20, de 30 0/0. C'est ce qui eut lieu entre la France et l'Italie, lorsque furent rompues les relations conventionnelles et que toutes deux en vinrent à une lutte de tarifs.

Certains auteurs veulent qu'il n'y ait aucun régime conventionnel, mais un tarif douanier autonome, le même pour tous. Ce sont surtout les partisans de la liberté complète, qui ne veulent absolument voir dans la tarification qu'un but fiscal ; par conséquent, les mêmes impôts pour tous. Et ce sont aussi les protectionnistes très avancés : un même tarif pour tous, en vue de la protection. Mais depuis que prévaut et s'affirme de plus en plus la politique des traités de commerce, entendue à seule fin de laisser chaque pays régler sa production et sa consommation, la tendance vers le tarif autonome ne trouve plus en faveur. La possibilité d'appliquer les tarifs divers, selon les pays, a, dans la pratique, d'assez nombreux avantages. C'est pourquoi la clause de la nation la plus favorisée engendre beaucoup plus

d'embarras que d'avantages, en empêchant des concessions qui, autrement, seraient aisées, et en compliquant des préparations de traités qui, autrement, seraient faciles.

Quelques pays ont un *tarif maximum* et un *tarif minimum* : ainsi la France, par la loi douanière du 11 janvier 1892. Le tarif maximum est celui de droit commun, applicable aux États avec lesquels n'existent pas de conventions. Le régime minimum est un régime de faveur, qui représente la limite inférieure des concessions accordées aux pays qui donnent en compensation des avantages correspondants. Le Gouvernement ne peut concéder le tarif minimum qu'après y avoir été autorisé par une loi. Ce double tarif ne semble pas convenir à la majeure partie des États. Ils préfèrent garder un seul tarif général élevé et conclure, selon les cas, des conventions spéciales avec tous les pays. Étant donné le système français, la limite des concessions est fixée trop rigidement, et la protection douanière devient, en réalité, de plus en plus grande. Un vaste système de traités ne peut se produire avec l'existence d'un tarif minimum.

Le tarif douanier peut être *spécifique* ou *ad valorem*. Les marchandises introduites dans un pays doivent être, en effet, frappées d'après la valeur que la douane leur attribue. Dans ce cas, la perception des droits se fait *ad valorem*. Mais, comme cette appréciation est très difficile en pratique, on préfère, dans la plupart des cas, appliquer les droits sur des tarifs qui tiennent compte du poids, du volume, du nombre, de la longueur des marchandises importées. Par exemple, on fait payer le pétrole par litre, le grain par quintal, le fer par tonne, les parapluies et parasols d'après leur nombre, indépendamment de leur valeur déclarée ou présumée. Théoriquement, le tarif *ad valorem* est préférable, comme étant celui qui permet le mieux et le plus justement de graduer la taxe d'après la valeur des marchandises. Mais, en pratique, il faut admettre que les agents des douanes possèdent des connaissances qu'ils sont bien

loin d'avoir (et il est bien entendu que s'ils les avaient, ils ne se feraient pas agents des douanes). On a dit avec juste raison que la substitution, qui s'est produite presque partout, du tarif spécifique au tarif *ad valorem* a représenté un bien grand progrès dans la morale contractuelle et dans la facilité des échanges. Le tarif spécifique est donc plus simple et toujours moins précis, parce qu'il frappe de même des objets dont la valeur est différente, mais il possède cet avantage d'être plus facile à appliquer. Le tarif *ad valorem* est encore un *desideratum*, bien qu'il y ait tendance à l'adopter, et peut-être la diminution des articles et une plus grande simplification le feront-elles adopter un jour. Mais on ne peut nier qu'en pratique, il ne présente encore l'arbitraire. Étant donné le tarif *ad valorem*, on admet généralement que l'État a le droit de *préemption* ou de *prélation*, ce qui veut dire que l'État a le droit d'acheter la marchandise au prix que l'importateur lui attribue. De cette manière, on évite les fausses déclarations où l'on empêche l'importateur de déclarer une valeur au-dessous de la valeur réelle.

Mais ce droit est plutôt virtuel et on n'y recourt presque jamais. Si le tarif spécifique se prête moins à l'arbitraire, il est indéniable qu'il est, en quelque sorte, trop rigoureux. Bien plus, il frappe presque toujours de même des marchandises de valeur très différente. Par exemple, le tarif français et l'italien frappe uniformément les pianos, quelle que soit leur valeur, en ne distinguant que les pianos droits et ceux à queue. Un piano qui vaut 5.000 francs paie donc ni plus ni moins qu'un autre, qui en vaut 300.

Dans quelques pays, on a coutume de faire une différence entre *commerce général* et *commerce spécial*. Ce dernier comprend l'ensemble des importations destinées à la consommation intérieure et à l'ensemble des exportations de produits d'origine ou de fabrication nationale, ou de produits affranchis. Le commerce général comprend, en outre du commerce spécial, le transit, le mouvement des dépôts francs et des assurances temporaires.

La compilation d'un tarif ne rencont cultés, au point de vue technique, et ex un grand nombre de connaissances. L vigueur en Italie comprend 370 articles, tégories. Le tarif français se divise en (objets d'alimentation, produits naturels saires à l'industrie, objets fabriqués, aut subdivisées en 27 groupes. Le tarif allem en quatre catégories, (objets d'alimenta vants, matières premières, objets fabri douanier anglais, simplement fiscal, est t compose que de peu d'articles. M. Pittar lume, qui a été présenté au Parlement, l'hi britanniques dans le XIX^e^ siècle : c'est l' articles du tarif commercial. En 1801, n'était pas encore réuni, pour la Grande-Bret dans le premier, il n'y avait pas moins de rents. Les réductions commencèrent entre poursuivirent en 1860. Ainsi, les milliers d tiels, existant au commencement du siècle, 26, dont 10 étaient imposés à titre de co l'accise intérieure. Aujourd'hui, les Anglais 9 articles et tirent de 4 seulement leurs vins, spiritueux, thés et tabacs. On a ren vant le dire d'Ammien Marcellin, ils aime *negotiorum celsitudines, non humilium minut sarum*. Ils aiment aussi, en fait d'impositi côté les minuties. Cela est dû surtout, dan ractère de leur tarif, qui est fiscal, non poi Les douanes sont un moyen excellent pour l impôts indirects sur les consommations n

1. Les principaux États du monde ont fondé, en *internationale pour la publication des tarifs douanier* à Bruxelles. Cette union publie les tarifs et a un *Bu nal des Douanes* spécial.

dans les pays qui ne se proposent pas un but de protection, elles prennent généralement ce caractère.

En face des grands *trusts*, qui tendent à monopoliser la production ou le commerce de certains objets ou de certaines industries, quelques pays ont déjà adopté des mesures de douane qui serviront peut-être d'exemple aux autres. Le Canada réserve au Gouvernement la faculté d'abaisser ou de supprimer les droits d'entrée sur les articles, dont le prix aurait pu être l'objet d'une hausse exagérée, par suite d'une entente entre les producteurs et les négociants.

IV. *Mesures douanières relatives à l'importation et à l'exportation.*

164. Même les plus grands adversaires de toute forme de protection douanière sont d'avis que, dans certains cas, on peut accorder des *primes* à la production (1). Ils les préfèrent aux droits de douane, lorsqu'il s'agit d'encourager une industrie nouvelle, dont le progrès serait difficile autrement, mais que l'on suppose, pour de multiples raisons, capable de progrès. Avant tout, les primes peuvent être accordées comme un encouragement direct de l'industrie, et non pas au hasard. Elles ne produisent aucune hausse dans le prix des marchandises, ne font pas obstacle aux importations; il n'y a pas de danger qu'elles se développent beaucoup, parce qu'étant une aggravation directe pour le budget, on en ressent le résultat tout aussitôt.

Si les primes sont destinées à la constitution d'industries et consistent surtout en exemptions d'impôts, les primes à la production, etc., sont utiles dans quelques cas, mais toujours d'une efficacité restreinte. Si, inversement, les primes sont destinées à l'exportation, leurs effets sont encore plus limités et pas toujours utiles au pays qui les accorde. D'ailleurs, la détermination des primes n'est pas plus facile que

1. Gide, dans *R. de E. P.*, 1891, pp. 794 et suiv. Voyez aussi H. George, qui soutient cette thèse finement.

le tarif de douane, et souvent même il y a plus de difficulté à dresser un système de primes.

Toutes les marchandises qui entrent sur le territoire national doivent être soumises au même régime; par conséquent, il faut que l'*uniformité*, sans concessions ou avantages particuliers, soit la base du tarif. Il ne doit pas admettre d'exemptions de faveur ni de privilèges, deux choses très communes par le passé. Les ambassadeurs seulement et les membres du corps diplomatique, directement accrédités auprès du chef de l'État, jouissent, à titre de réciprocité et de courtoisie d'immunités particulières pour les objets à leur usage personnel et à celui de leur famille. Certains produits sont importés, non pour être consommés, mais pour être renvoyés à l'étranger, après un nouveau travail. Par suite, un droit de douane ne peut que molester et priver peut-être toute une industrie, d'un travail qui aurait dû se développer (1). Le *drawback* indique le remboursement, à la sortie d'un produit, d'une somme équivalente au droit d'entrée que le produit, qui s'exporte, a payé sous forme de matière première. Les *drawbacks*, eux aussi, donnent lieu, en pratique, à d'assez nombreux inconvénients et souvent à de véritables fraudes.

Il y avait autrefois, en Europe, beaucoup de *ports francs*. Certaines villes maritimes étaient considérées, à tout point de vue, comme en dehors du territoire soumis aux douanes. On n'y payait pas de droits de douane, on y commerçait comme dans une zone neutre. Ces ports francs ont disparu presque partout : les inconvénients qu'ils occasionnaient étaient plus grands que les avantages. Il y a, au contraire des *dépôts francs* (*entrepôts*), qui servent au dépôt temporaire de marchandises en dehors de la ligne des douanes. Il en existe partout et ils rendent au commerce

1. Sur les douanes cf. M. Amé, *Étude sur les tarifs de douane*, Paris, 1876.

d'importation, dans certains cas, plus d'utiles services qu'à celui d'exportation.

Mais de bien plus grande importance pour l'exportation sont les *zones douanières franches*, comme on les appelle, sur le type de celle que l'Allemagne a fondée à Hambourg (*Freihafe*). Dans ce cas, on considère comme affranchie des effets des douanes une partie du territoire : on peut, sur ce territoire, circonscrit et gardé par des agents de finances, importer des marchandises ou en exporter, les ouvrer, les transformer, etc., sans payer de taxe. Seulement, les marchandises ne peuvent s'introduire dans l'État qu'en payant la taxe, comme produits travaillés; elles ne peuvent non plus être consommées dans la zone franche. De cette manière, les marchandises destinées à l'exportation, et dont la matière première provient de l'étranger, jouissent des mêmes avantages que dans un pays absolument libre-échangiste (1).

Nous avons vu que les tarifs de douane, comme tout impôt, sont des émanations du pouvoir législatif. Il peut arriver et il arrive, dans la pratique que, dans certains cas, il faut décider d'urgence. Autrement il pourrait se faire que l'augmentation de tarif devînt nulle. Si l'on annonce une augmentation de tarif sur le pétrole six mois à l'avance, les grands importateurs font tout d'abord des approvisionnements en prévision. Ainsi, pendant un certain temps, ils sont seuls à profiter de la hausse des prix, tandis que l'État, par suite du manque d'importation, ne tire du nouveau tarif aucun avantage. Dans ce cas-là, on préfère, afin d'éviter la spéculation, pourvoir à la situation par un décret de *cadenas*; c'est-à-dire que le Gouvernement décrète la perception de la nouvelle taxe, plus élevée que la précédente, et il se réserve de soumettre ensuite son décret à l'approbation parlementaire. S'il ne peut l'obtenir, les sommes per-

1. Cf. A. Rediez dans *R. P. P.*, 1901 ; — Gad, *Copenhagen free port*, Copenhague, 1890 ; — Aftalion, dans *R. d'E. P.*, 1901.

çues sont restituées aux importateurs. Dans quelques pays, les décrets de *cadenas* sont prévus par les lois qui leur assignent des limites; dans d'autres, on les accepte seulement par habitude. Dans un cas comme dans l'autre, il est bon de n'user du cadenas que le moins possible, tant sont grands les inconvénients et les abus qu'il peut engendrer. En France, il existe spécialement une *loi de cadenas* (13 décembre 1897), qui autorise le Gouvernement à appliquer provisoirement les projets de loi présentés par lui, pour augmenter les taxes sur les céréales et leurs dérivés, sur le bétail ou sur les viandes de boucherie. Le Gouvernement peut encore, dans des circonstances exceptionnelles, lorsque le prix du pain s'élève, suspendre en tout ou en partie les taxes de douanes applicables aux grains.

V. *Le régime douanier des principaux États.*

165. Les six États de l'Europe, qui ont plus de 20 millions d'habitants, et les États-Unis, qui constituent à eux seuls le plus grand marché du monde, ont des régimes douaniers très différents : un seul d'entre eux, l'Angleterre, pratique le libre échange; les autres ont tous des tarifs de douane de nature économique. Mais, chez tous prévaut une commune tendance, un besoin qui résulte, pour ainsi dire, des faits : le désir d'éviter les crises, autant que possible, et d'équilibrer la production et la consommation. De là il suit que chacun d'eux cherche à orienter sa politique douanière, de façon à atteindre ce but, du moins en grande partie (1).

L'Angleterre seule n'a que des taxes fiscales, et encore dans une mesure peu considérable; mais l'Angleterre a possédé très longtemps la protection en soi; elle a eu la première place dans la production minérale du monde, les matières premières à bas prix, le trafic facile, l'absence presque absolue de concurrents. Pendant plus d'un demi-

1. Cf. Lexis, *Histoire du protectionnisme*, dans *R. d'E. P.*, janvier 1896; — F. Grunzel, *Handbuch der internationalen Handelspolitik*, Vienne, 1898.

siècle, l'Angleterre a gardé la prépondérance mondiale pour le fer, pour le charbon, pour les machines, pour les tissus, pour le coton. Sa position insulaire lui a permis de se passer d'une grande armée. Par le fait, donc, chez elle peu d'impôts, et simples. Sa seule exportation des produits minéraux équivaut, encore actuellement, à l'exportation entière de l'Italie. Les industries anglaises se sont formées comme des monopoles, presque sans concurrence étrangère : elles ont généralement lutté dans des conditions de supériorité absolue, après avoir amorti en majeure partie leurs capitaux. Longtemps l'Angleterre a possédé cette suprématie, tellement incontestée qu'elle n'a pas même eu besoin de se chercher une clientèle, elle l'a attendue. Dans une telle situation, le protectionnisme industriel était inutile et absurde : la seule question, c'était de savoir s'il lui fallait protéger l'industrie agricole. Mais le revenu agraire ne représente que la plus petite partie du revenu anglais et l'on ne pouvait, sans nuire au développement de la production industrielle, élever les prix des denrées de consommation populaire (1). Aussi la réforme libérale anglaise n'eût-elle, dans ses effets douaniers, d'autre origine que celle déterminée par la distribution, déjà accomplie, des modes de production et par la statistique des professions. Il devenait simplement absurde, avec une production agricole très incertaine dans ses résultats, de paralyser l'industrie et le commerce. Malgré tous les progrès de la technique et les gros placements de capitaux, l'agriculture anglaise subit une

1. Voici, en livres sterling, le mouvement commercial anglais, depuis 1855 :

	Importations.	Exportations.
1855	143.542.850	116.691.300
1860	210.530.873	164.521.351
1870	303.257.493	244.134.738
1880	411.229.565	286.414.466
1890	420.885.695	327.880 676
1901	521.990.198	347.864.268
1902	528 391.274	349.238.779

grande dépression, et il ne lui est guère possible de sortir de cet état. L'Angleterre importe presque un million et demi de céréales ; elle introduit du dehors de la viande, du fromage, du sucre, etc. C'est un pays importateur de matières premières et de produits agricoles et exportateur de produits industriels. Sa suprématie a été jusqu'ici incontestée. Son commerce total a été, en 1901, de 869 millions sterling : 524 millions d'importation, 347 d'exportation. Les différences entre l'importation et l'exportation sont payées par les bénéfices de l'immense flotte commerciale et surtout par les énormes créances que l'Angleterre a sur l'étranger.

Mais, depuis quelque temps, de nombreux symptômes portent à penser que la politique commerciale anglaise doit tôt ou tard changer. L'Angleterre de nos jours n'a plus la suprématie : l'examen de son commerce et de ses transactions prouve qu'elle commence à vivre sur son capital et que, même dans les productions où elle détenait encore le premier rang, les étrangers commencent à pénétrer sur le marché anglais, plutôt que d'en craindre la concurrence. Des centaines d'écrits ont paru sur cette nouvelle situation, dont les conséquences se révèlent dans les nouvelles tendances impérialistes du peuple anglais et dans certains faits qui ne sont pas dénués de signification. Caractéristique, la taxe sur la sortie de la houille anglaise, qui constitue, bien plus qu'une mesure fiscale, une prime d'exportation aux industriels anglais. Récemment encore, on a mis un petit droit sur l'importation du blé, bien petit et fiscal seulement. Mais, dans tous pays, c'est de cette façon que sont nées les taxes économiques. C'est le cheval de Troie qui porte dans ses flancs la destruction d'un système (1).

L'Allemagne est le pays du continent qui a le plus grand commerce et aussi celui qui a réalisé les plus grands progrès. Le commerce spécial d'importation et d'exportation,

1. L'Angleterre a retiré de ses douanes 35 millions sterling en 1902-1903.

qui avait déjà atteint, en 1875, un chiffre très élevé, après avoir baissé, en 1880, par suite du régime protectionniste établi en 1879, n'a cessé de monter dans ces dernières années. L'Allemagne, après la guerre de 1870, était encore un pays où dominait l'agriculture et qui importait d'Angleterre une grande partie de ses produits industriels. Un régime de libre échange lui eût très difficilement permis de se transformer; d'autre part, possédant de grands fleuves navigables, des matières premières en abondance ainsi que des combustibles, une population dense, l'Allemagne se trouvait dans les meilleures conditions pour une transformation. Ce fut en 1879 que l'empire germanique inaugura sa politique protectionniste, qui fut aggravée en 1885 et 1887. A l'origine, cette politique marqua une diminution dans le commerce international : ce furent les années où l'industrie allemande se prépara. Peu de temps après, l'ascension fut rapide et constante. Aussi, dès 1890, l'Allemagne, loin de craindre la concurrence étrangère, put, grâce à ses progrès industriels, combattre bien des fois victorieusement, sur le marché mondial, contre la fabrication anglaise elle-même. Elle chercha alors, par une habile politique de traités, commencée en 1891, avec l'Autriche, la Hongrie, la Belgique, la Suisse, à mitiger les formes anciennes du protectionnisme. L'Allemagne est maintenant le plus avancé des États industriels du continent; bien plus, l'élément industriel prend chez elle une importance sans cesse croissante, comme le révèle la statistique des professions. Ce qui est franchement merveilleux, c'est la constitution du commerce allemand, supérieur à celui de tous les États de l'Europe. En 1901, il n'a importé que pour 1.064 millions de mark d'objets fabriqués, tandis qu'il en a exporté pour 2.892 millions. C'est donc un pays importateur de matières premières et exportateur de produits manufacturés. La lutte entre l'élément agraire et l'élément industriel est très vive actuellement, l'Allemagne ne voulant pas renoncer à son agriculture et ne

pouvant renoncer non plus à son grand développement industriel (1).

L'Autriche et la Hongrie forment avec tous les pays de l'empire une seule communauté douanière : la production agricole y prévaut, mais tous les jours s'affirme davantage un remarquable développement de l'industrie. L'Autriche-Hongrie a eu, entre 1853 et 1865, un tarif général protectionniste : elle se fit ensuite un règlement douanier libéral, rentra dans le protectionnisme en 1878, avant l'Allemagne elle-même. Plus tard, les tarifs de 1872 et 1882 furent aggravés par celui de 1887. Depuis 1890, l'Autriche-Hongrie, elle aussi, est entrée dans le régime des traités. En 1901, son commerce d'importation était de 1.652 couronnes; celui d'exportation, de 1.885, sans y comprendre le mouvement des métaux précieux.

Depuis le commencement du XIXe siècle, la Russie suit, avec peu de variations, une politique protectionniste. Depuis plus d'une cinquantaine d'années, elle aspire à devenir aussi un grand pays industriel, et on ne peut pas dire que les progrès accomplis ne soient énormes : la filature du coton, le tissage de la laine, l'industrie métallurgique, etc., ont fait des pas de géant. Le commerce d'importation de la Russie était, en 1900, de 626 millions de roubles; celui de l'exportation, de 716. Toutefois, en tenant compte de l'immense étendue du marché national, on comprend

1. Commerce spécial de l'Allemagne, en milliers de mark.

	Importations.	Exportations.
	—	—
1872	3.468	2.494
1875	3.576	2.561
1880	2.859	2.946
1890	4.087	3.256
1895	4.246	3.424
1897	4.864	3.786
1902	5.631	4.677

Cf. entre d'innombrables publications : W. Lotz, *Le idee della politica commerciale tedesca* dans *B. d'E.*, IVe série.

que les échanges extérieurs ne représentent qu'une petite fraction des échanges intérieurs (1).

Après de nombreux changements survenus entre 1791 et 1857, avec prédominance, tantôt d'une politique libérale, tantôt d'une politique protectionniste, la France était encore, à la veille de 1860, dans sa phase protectionniste. Le 23 janvier 1860 commença, par le traité avec l'Angleterre, le régime dû, pour une part, aux efforts de Cobden et de Gladstone, pour l'autre, à Chevalier et à Rouher, et la politique libérale que la France a longtemps suivie. Ce traité n'était pas, comme on l'a dit, le libre échange; mais au lieu de la prohibition, à l'entrée, des marchandises anglaises, il établissait des taxes, qui ne pouvaient dépasser 30 0/0, *ad valorem*. Les conventions définitives, du 12 octobre et du 16 novembre 1860, réduisirent encore beaucoup de taxes et révolutionnèrent toute la politique douanière de la France, et même, plus que celle de la France, la politique douanière de toute l'Europe, qui se hâta d'imiter, du moins en grande partie, l'exemple de la France et de l'Angleterre. La France avait fondé, dès 1860, la plupart de ses principales industries : elle put trouver de faciles débouchés en Italie et dans les pays où sa politique rencontrait les plus vives sympathies et où les accords commerciaux en étaient facilités. La France réussit aisément à conclure un grand nombre de conventions favorables; et pourtant le courant protectionniste se manifesta tout à coup. Le régime du libre échange, de plus en plus modéré, a duré vingt ans, de 1861 à 1880. Le tarif général du 7 mai 1881 fut ingénuement, dans quelques cas exagérément, protectionniste. La France est, en même temps,

1. A cause, sans doute, de son énorme étendue et des circonstances intérieures où elle se trouve, la Russie ne fait qu'un commerce international peu considérable. En 1900, les exportations ont été de 716.417.945 roubles, sur lesquelles 84 0/0 d'exportations agricoles. Les importations ont été de 626.374.878 roubles. En 1901, les importations et les exportations ont été respectivement de 593 et 761 millions de roubles.

un grand pays agricole à petite propriété et un grand pays industriel. Protectionnisme agricole et protectionnisme industriel se sont aidés l'un l'autre trop souvent, et ont rendu possibles des excès qui ne sont pas sans nuire. Dans ces dernières années, le protectionnisme de la république s'est adouci, mais non d'une manière bien évidente (1).

L'Italie n'a pas échappé aux tendances générales de la politique douanière de ces trente dernières années. Avant 1860, le Piémont, le Royaume des Deux-Siciles, les États de l'Église, etc., avaient des règlements douaniers très différents. Mais de ceux-ci et de la situation commerciale de chacun des anciens États, ce n'est pas le moment de nous occuper. Nous nous contenterons de dire que le Piémont avait, grâce à Cavour, adouci son vieux protectionnisme et inauguré, dès 1854, une politique libérale; si bien que quand le nouveau royaume prit naissance et que le Piémont vainqueur en fut l'âme et le centre, la politique douanière prit une direction libérale. En 1860 fut conclu le célèbre traité entre l'Angleterre et la France; l'Italie entra rapidement dans le système libéral. Le traité entre l'Italie et la France, conclu le 19 janvier 1863, fut conforme à cette idée que l'Italie, pays producteur et exportateur de matières premières agricoles, devait surtout importer des produits manufacturés en France. Ce fut un traité très libéral, le ministre Manna l'appelait carrément : *l'extrême limite des*

1. Commerce spécial de la France, en millions de francs :

	Importations.	Exportations.
	—	—
1840	747	695
1850	765	1.068
1860	1.897	2.277
1870	2.867	2.802
1880	5.053	3.467
1890	4.436	3.753
1901	4.369	4.013
1902	4.394	4.252
1903 (provisoire)	4.649	4.170

Cf. Rausch, *Französische Handelspolitik*, Leipzig, 1900.

traités libéraux. Mais dans ces traités, comme dans l'œuvre douanière de cette période, il y avait une grave erreur : celle de croire que l'Italie, avec une énorme population eu égard à sa fertilité et à ses ressources, pût demeurer un pays exclusivement agricole. Aussi, aussitôt après, de nouveaux capitaux s'étant formés, elle sentit le besoin d'une politique économique plus avisée ; en même temps, une certaine inquiétude se manifesta chez elle, une vive tendance protectionniste, qui eut sa véritable explication dans les décrets de Scialoja et de Sella, en 1866 et en 1872 (1).

Vers 1870 éclatèrent de nouvelles et véritables tendances protectionnistes ; l'enquête industrielle accomplie en 1872 mit en relief la conviction presque générale, au nord de l'Italie, que, sans une protection adéquate, on ne pourrait voir surgir le développement des industries italiennes. On se détermina donc, à travers des incertitudes infinies, à promulguer une législation timidement protectionniste, qui trouva sa meilleure explication dans le tarif général du 30 mai 1878 et dans celui du 6 juin 1885. Il existait alors et il existera toujours un réel et profond contraste entre la zone de la vallée du Pô et l'Italie méridionale. La première, avec une population très dense, de grands fleuves navigables et des canaux, une grande variété de productions, un réseau de routes et de chemins de fer déjà constitué (réseau hâté encore, pour des raisons stratégiques), très avantagée par son unité et, par sa proximité de l'Europe centrale, formant une région apte à une rapide transformation industrielle, ne pouvait conquérir sa prospérité, sans traverser une phase de protectionnisme. Inversement, l'Italie méridionale et la Sicile avaient une production presque exclusivement agricole et telle qu'elle n'avait nul besoin de protection : vin, olives, oranges, soufre, sumac, etc. Le versant adriatique ne produisait le blé qu'en quan-

1. Cf. Stringher dans *G. d. E.*, 1899 ; et entre autres, Sombart dans *R. d. E. P.* de 1892.

tité peu supérieure à la consommation; le versant tyrrhénien, en quantité moindre. L'Italie méridionale et la Sicile ne pouvaient donc attendre que d'un régiment libéral une plus grande impulsion. En dépit de ce contraste, les intérêts industriels de l'Italie septentrionale prévalurent. Aussi, par changements successifs, on s'avança graduellement vers le tarif de douane du 14 juillet 1887, qui inaugura une période de véritable protectionnisme. Quels furent les effets de ce tarif, quelle influence exerça-t-il sur l'économie de chaque région en particulier, ce n'est pas le moment de le discuter. Il est bon seulement de faire observer que l'Italie septentrionale a achevé, en grande partie, sa transformation industrielle, et qu'au contraire, dans l'Italie méridionale, les causes de dépression se sont accentuées. Les traités successifs conclus avec les États de l'Europe centrale ont bien peu modifié, dans un sens plus libéral, la réglementation douanière italienne : elle reste parmi les plus protectionnistes de l'Europe. Le commerce extérieur de l'Italie est encore très limité, en comparaison de celui de quelques-uns des grands pays (1) :

La politique douanière des États-Unis mériterait, à elle seule, une longue étude. Les États-Unis qui, de tous les pays civilisés, possèdent la plus belle et la plus énorme étendue de terres cultivables, un excellent réseau de fleuves, de rivières et une non moins excellente distribution des eaux, d'immenses dépôts minéraux bien plus considé-

1. Commerce de l'Italie, en millions de lire.

	Importations.	Exportations.
	—	—
1862	830	577
1872	963	1.167
1882	1.332	1.155
1887	1.689	1.109
1892	1.217	1.012
1897	1.200	1.223
1901	1.718	1.374
1902	1.775	1.472

rables que ceux de l'Angleterre et, à la différence de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne, d'immenses chutes d'eau, capables de développer des énergies électriques d'une puissance extraordinaire, les États-Unis ne pouvaient se contenter d'être un pays agricole, ils devaient aspirer au plus vaste développement industriel. La chose n'était ou ne paraissait possible qu'à travers une phase de protectionnisme industriel. Aussi, après avoir abandonné la politique libérale, en 1871 et en 1874, les États-Unis inaugurèrent le mouvement protectionniste, qui s'accentua en 1883 et se compléta, en 1890, par les fameux *bills* de Mac-Kinley. La transformation industrielle des États-Unis, facilitée par des conditions naturelles très avantageuses, a été énorme. Actuellement, les États-Unis sont en même temps le plus grand pays industriel et le plus grand pays agricole; le temps n'est pas loin où ils sentiront le besoin d'un libre échange complet, sans avoir plus rien à craindre, toute concession libérale ne pouvant qu'être à leur avantage. Il est probable que la concurrence de l'agriculture américaine diminuera un peu : ce qui progressera beaucoup plus, c'est la concurrence industrielle (1).

De tout ce que nous avons dit jusqu'ici il résulte que les grands pays de l'Europe moderne ne considèrent pas le libre échange ou le protectionnisme comme des formes éco-

1. Commerce des États-Unis, en millions de dollars :

	Importations.	Exportations
	—	—
1790	23	20
1820	74	69
1850	173	144
1870	435	392
1880	667	835
1890	789	857
1895	731	807
1898	616	1.231
1900	849	1.394
1901	823	1.487
1903	1.025	1.096

nomiques pures, comme des types à atteindre. Mais chacun d'eux, par les moyens de politique financière les plus propres, cherche à développer le plus grand nombre de ressources possibles. Chacun d'eux sent la nécessité d'une grande industrie nationale; pour des raisons démographiques et pour son salut futur, il ne peut renoncer à protéger l'agriculture contre la concurrence des pays neufs. Chez tous s'affirme une tendance de plus en plus manifeste à régler la production sur la consommation. Tandis qu'on ne voit plus, presque d'aucun côté, de véritable retour à ces pratiques libérales qui, il y a quarante ans paraissaient sacrées et que bon nombre d'économistes appellent encore ainsi, le besoin s'accentue de recourir à de grands accords internationaux, conclus en vue de régler les échanges et, par conséquent, la production, à l'intérieur de chaque nation et cela, de la manière la plus avantageuse. C'est non plus un système absolu (y a-t-il, dans la pratique, des systèmes absolus?) de liberté ou de protectionnisme, mais quelque chose d'intermédiaire, l'accord qui évite les contrastes les plus rudes et qui, en même temps, laisse toujours à la production de chaque pays le besoin de lutter.

XXII

Les impôts sur la fabrication, sur la vente et sur la consommation des marchandises.

166. Nous avons dit que les impôts indirects revêtent des formes très différentes; avec les taxes de douane, les impôts plus importants sont les impôts sur la fabrication et sur la vente, les taxes sur la consommation, les taxes fis-

cales particulières. Les impôts de recouvrement immédiat ont moins d'importance dans les budgets modernes.

Un mode d'impôt tout simple, du moins en apparence, c'est celui de fabrication. Il y a des marchandises de consommation étendue qui, en général, se fabriquent en peu d'endroits : au lieu d'en frapper la consommation, on en frappe de préférence la fabrication. Quelquefois ce mode épargne des frais : c'est une simplification. Souvent aussi, on préfère ces impôts pour leur simplicité et parce qu'ils ne mettent pas les agents du fisc en contact direct avec les consommateurs.

Les impôts sur la fabrication sont d'origine très récente : quand l'industrie n'était pas encore concentrée, ils devaient être d'une application impossible. Sans doute, dès auparavant, dans certains pays, les impôts sur la vente ne manquaient pas, ni les impôts généraux sur la fabrication, qui frappaient toute espèce de production. En Espagne existait l'*alcavala*, qui atteignait tous les ventes mobilières et les marchandises en vente ; et la *bolla*, qui atteignait, à l'intérieur même des manufactures, les produits fabriqués. Adam Smith attribue, en grande partie, à l'*alcavala* les causes de la décadence espagnole. Mais à combien de causes a été attribuée cette décadence ! Certains ont voulu en voir les raisons chez les Jésuites, dans l'Inquisition et dans l'éducation cléricale ; d'autres, dans la centralisation du pouvoir ; d'autres dans la découverte de l'Amérique et dans les mauvaises habitudes causées par la grandeur coloniale ; d'autres, dans le développement des grandes fortunes, d'une part, et dans la gueuserie, de l'autre ; celui-ci, dans tel motif et celui-là, dans tel autre. Tous ceux qui n'étudient qu'un des côtés d'un grand problème ne se souviennent pas assez de la complexité des phénomènes sociaux. Certes, l'*alcavala* dut être fort nuisible, puisqu'une grande reine d'Espagne, dans son testament, a été jusqu'à en conseiller l'abolition à ses successeurs.

Mais il existe, entre les anciens et les nouveaux impôts

sur la fabrication, une profonde différei
sommation était minime (et elle l'est e
de pays), les articles de première néce:
le coup des impôts indirects, surtout la
En Italie a existé longtemps un impôt
toire qu'on appelait le *macinato* (*l'impô*
tout moulin les agents de fisc frappaien
du grain en farine. Les moulins étaient
le recouvrement de l'impôt était pénibl
moyens de contrôle faciles, et les age
presque toujours en contact direct avec
mateurs qui défendaient avec raison le
de l'alimentation populaire (1). Ces mode:
d'imposition sont abandonnés aujourd'h
pays les moins riches ; en général, on te
ques objets indispensables et dont la p
tralisée, comme, par exemple, la fabrica
l'alcool, de la bière, etc.

Les impôts sur la fabrication réclament,
nablement appliqués, que la production e
sur peu de points et confiée à des entrepri:
lance facile. Ils s'appliquent soit aux ma
soit aux produits travaillés.

En cette matière, les systèmes de surve
couvrement sont encore bien plus importa
autres. Les exigences fiscales ne doivent p
aux progrès des industries, et le contrôle n
rien avoir d'arbitraire. D'ordinaire, les im
tion se rapportent à des industries qui se d
des limites bien définies et pour lesquelles,
la taxation ne trouve point devant elle les d
rencontrerait autrement. Souvent aussi, c

1. Dans les dernières années, toutefois, les méth
ment et de contrôle s'étaient perfectionnées ; l'impô
serait entré dans les habitudes sans grande difficulté

pas seulement une influence fiscale, ils servent de correctif aux taxes de douane étrangères. C'est ce qui arrive pour le sucre. Certaines marchandises ne pourraient être produites par monopole de l'État sans perte grave, et elles échapperaient très souvent à l'impôt sur la consommation ; on préfère donc les frapper de l'impôt sur la fabrication. C'est la nature même des produits qui détermine les différentes espèces d'imposition.

167. Sont assujetties à l'impôt sur la fabrication et, en général, se prêtent mieux à cette forme d'impôt quelques marchandises de grande consommation et qui, en général, ne répondent pas à des besoins de première nécessité ; l'alcool, le sucre, la bière, etc.

L'alcool est, dans certains pays, un monopole d'État ; partout se montre une tendance marquée vers la forme du monopole ; mais, parmi tous les impôts de fabrication, celui qui vient ensuite, par ordre d'importance, c'est l'impôt sur le sucre.

La législation sur le sucre est des plus compliquées et éprouve de fréquents changements. Le sucre, à l'heure qu'il est, constitue un des plus grands articles de consommation. L'usage en était d'abord relativement rare, mais il ne cesse de se répandre. Peu de produits peuvent se vanter d'un pareil progrès dans leur consommation. L'Italie seule semble faire exception à la règle presque générale : en effet, la consommation du sucre, grâce aux tarifs de douane si élevés et aux impôts de fabrication très rigoureux, s'est maintenue presque stationnaire! Dans d'autres contrées où le sucre coûte la moitié ou un tiers de moins qu'en Italie, la moyenne, au contraire, de la consommation individuelle du sucre a monté rapidement. Or, quiconque sait combien le sucre est précieux pour l'économie organique ne peut s'empêcher de rêver à la solution d'un pareil problème. La très grande cherté du sel et la faible consommation du sucre, — deux faits qui dépendent de causes exclusivement fiscales, — sont, sinon d'égale gravité, du moins assez impor-

tants en Italie, pour y exciter une grande préoccupation des esprits (1).

Par suite de l'augmentation croissante de la production du sucre, maintenant que la majeure partie en provient non plus de la canne, mais de la betterave, on comprend que, dans tous les pays, l'impôt sur le sucre ait été considéré comme une grande source de recettes. C'est un impôt qui, comme l'a dit Sir Stafford Northcote, est devenu le *héros de tant de budgets et le tourment de tant de ministres*. Ce n'est pas un petit problème (et la question n'est encore résolue définitivement dans aucun pays) que celui de concilier, en cette matière, les intérêts de l'industrie et ceux du fisc : de coordonner les impôts de fabrication et les taxes d'entrée en sorte que, d'un côté, il n'y ait pas d'obstacles gênants, ni, de l'autre, de bénéfices supplémentaires injustes. L'Allemagne, à qui appartient actuellement la première place dans l'industrie sucrière, a, grâce à ses règlements fiscaux, déterminé chez elle, et non pas médiocrement, un puissant et rapide progrès de cette industrie. Dans la fixation de l'impôt sur la fabrication du sucre, on y a suivi d'abord des critères extérieurs, qu'on a pris pour guides; puis, beaucoup plus tard, des moyens moins empiriques. Presque partout, à l'origine, on a frappé la matière première et on en est venu à ne toucher le produit que longtemps après. La grande difficulté est dans la coordination du régime douanier avec les impôts de fabrication. *Drawbacks*, surtaxes, primes, conventions internationales, on peut dire que, sur

1. En Italie, les impôts de fabrication sont très nombreux. Ils frappent la fabrication des spiritueux, de la bière, des eaux gazeuses, des poudres et autres matières explosives, de la chicorée préparée, du sucre indigène, de la glucose, des allumettes; la rectification des huiles minérales lourdes et l'extraction des huiles minérales résineuses et de toute autre matière; la fabrication de l'huile de graines de coton; la production du gaz d'éclairage et de l'énergie électrique, la fabrication de l'acide acétique pur et la rectification de l'acide impur. Bref, ces impôts sont si considérables que la liste en comprend ceux qui se rencontrent dans la plupart des autres pays.

ce sujet, tout a été tenté ; c'est certainement l'un des plus compliqués en matière d'impôts et de douanes (1).

Les impôts de fabrication concernent, en général, les marchandises dont la production est centralisée : bien plus, ils sont impossibles ou, du moins ils ne conviennent point là où n'existe pas cette condition. C'est pourquoi, en outre de ceux déjà indiqués, sont importants aussi, en général, les impôts de fabrication sur la bière, sur les allumettes, sur la production du gaz d'éclairage, de l'électricité et du carbure de calcium, etc., etc.

En général, dans les pays les plus avancés, les impôts sur la fabrication ont suivi à peu près le même chemin. Ils ont commencé par frapper les matières premières nécessaires à l'existence, le blé, au moment de la mouture, les viandes mises en vente ; peu à peu, ils en sont venus à frapper des articles de grande consommation, mais non strictement nécessaires à l'existence : alcool, sucre, bière, poudres à feu, glucose, allumettes, etc. Il s'agit, en général, d'industries qui, par leur spécialisation et les progrès de leur fabrication, ne souffrent pas de monopoles, mais qui concernent des objets de grande consommation. Au commencement, ces impôts s'appliquaient, d'ordinaire, sur les matières premières nécessaires à l'industrie. Maintenant que les progrès techniques sont des plus remarquables, ils s'appliquent ordinairement aux produits de toutes les industries.

168. Mais les marchandises de consommation courante peuvent être frappées, ou par des impôts de fabrication, ou, quand ce n'est pas possible, par des impôts sur la circula-

1. Cf. Ellena, *I tributi sullo zucchero et sugli spiriti*, dans l'*Archivio di statistica*, Rome, 1878 ; — Wolff, *Die Zuckersteuer*, etc., Tubingue, 1882 (extrait) ; — I. Bivort, *Législation des sucres en France et dans les principaux pays étrangers*, Paris, 1885, 5e éd. ; — Paasche, *Zuckerindustrie und Zuckersteuer*, 1894 (extrait) ; — Stringher, *Lo zucchero nella legislazione internazionale*, Rome, 1899 (extrait) ; et pour toutes les questions dont il s'agit, le livre de L. Fontana-Russo, *L'industria della zucchero, commercio, importanza economica e legislazione doganale*, Milan, 1899 ; etc.

tion ou sur la consommation. La chose peut se fa
fermant par des barrières les centres habités et en
ceux qui y introduisent des marchandises à payer
tarifs ; soit en frappant d'impôts particuliers les
et, en général, les ventes de marchandises, etc. N
tous ces impôts sont généralement odieux dès
inquisitoriaux. Ainsi, en Italie, en France, où les
gardées par des agents spéciaux des finances, l'i
est haïe. Le système le plus simple et le plus co
celui qui consiste à frapper les reventes. On pe
passer des services d'une foule d'agents fiscaux
recourir, contre les contribuables, à d'inutiles
tions.

Il y a, sur cette question, deux systèmes princip
cien système français (*octrois*) et le système anglai
Plusieurs États n'ont jamais eu de taxes sur la co
tion (*octrois*) sur le modèle français : ainsi la Suèd
vège, la Russie, etc. ; d'autres les ont eues et les
lies : ainsi la Belgique, la Suisse, le Danemark. I
et l'Italie seulement, parmi les grandes nations,
taxes sur la consommation : mais, tandis qu'en Fra
ne sont que locales, en Italie, elles alimentent à la
budget de l'État et le budget des communes (1).

En France, l'*octroi* a constitué la base des finance
s'il n'est pas sympathique à la population et n'e
respectable dans ses résultats, il est du moins res
par l'âge, puisqu'il remonte au XIV^e^ siècle. Lorsqu'
tous les impôts indirects furent supprimés, l'*oct*
parut aussi. Mais il fut rétabli en 1799 sous u

1. Les taxes intérieures sur la consommation (*octrois*) qui
les objets de consommation dans leur circulation, à l'intéri
même État, sont de nature très différente. Elles étaient régle
au moyen âge, d'une foule de manières ; elles constituaient de
importantes et souvent bien contraires au développement des é
Les réformes faites en Angleterre en 1660 sont célèbres ; célèb
sont celles exécutées en France par Colbert, en 1661.

nom : celui d'*octroi municipal et de bienfaisance*. On le représenta comme ayant pour but de venir en aide à l'assistance publique; de Paris, il s'étendit à toutes les communes. En 1809 furent établies cinq catégories d'articles en dehors desquelles aucun ne pouvait être atteint. La loi de 1816 déclara que seraient soumis à l'impôt seulement les articles consommés dans la localité. Les droits d'*octroi* peuvent s'augmenter de surtaxes qui portent le nom de décimes et de demi-décimes. Les *octrois* peuvent être exploités en régie simple, en régie intéressée, en fermage, ou par des agents de l'État. La déclaration est une formalité obligatoire. Le voyageur, comme du reste en Italie, doit permettre à l'employé de vérifier si les objets qu'il apporte sont soumis à l'*octroi*. En France comme en Italie, les frais de recouvrement sont très importants et les taxes intérieures ne sont pas une petite gêne pour la circulation des marchandises et pour le développement des échanges. Les combustibles et les matières premières, destinés aux établissements industriels et aux manufactures de l'État, peuvent être introduits sans être assujettis à la taxe, pourvu qu'ils soient destinés à la production. L'*octroi* a toujours été attaqué par les économistes comme l'impôt qui nuit le plus à la libre circulation; or, celle-ci est la première condition d'une bonne vie économique, pour un pays. En France, surtout depuis la loi du 29 décembre 1897, on a complétement remanié le système des octrois.

Aujourd'hui on peut dire que les octrois ont été abolis et remplacés par des impôts sur l'alcool, sur les vins, par les licences municipales et autres droits. Malgré la richesse de la France, la suppression de l'octroi a été très lente à obtenir. Encore n'est-elle pas complète. Les impôts naissent difficilement; mais, commele disait Léon Say, ils disparaissent plus difficilement encore. En Italie, les taxes intérieures sur la consommation sont encore plus gênantes, puisqu'elles alimentent à la fois les finances de l'État et les finnaces locales. En outre, leur perception est fort dispendieuse et

elles sont un véritable obstacle à la circulation (1). Mais même en Italie le système des octrois est destiné à prendre fin dans un avenir rapproché.

169. D'après la réglementation italienne, il y a des communes ouvertes et des communes fermées. Les communes fermées sont celles dont la population est plus nombreuse. Chez elles, l'introduction de quelques marchandises, les plus fréquemment consommées, est frappée d'une taxe. Les communes ouvertes, — ce sont les plus nombreuses, — n'ont point de barrières où l'on paie la taxe; mais on y frappe la vente au détail des articles taxés. En Italie, les taxes de consommation sont gouvernementales et communales. Les premières frappent les marchandises de consommation générale, les secondes frappent de préférence les objets de consommation locale. Mais, par l'effet de la loi du 3 juillet 1864 et des lois postérieures, les communes ont le droit de mettre des taxes additionnelles sur les denrées frappées de la taxe d'État. Les communes prélèvent un peu moins de la moitié de toutes les recettes qu'elles font sur leur consommation; dans quelques grandes villes, la proportion dépasse sept dixièmes. On comprend aisément quelle

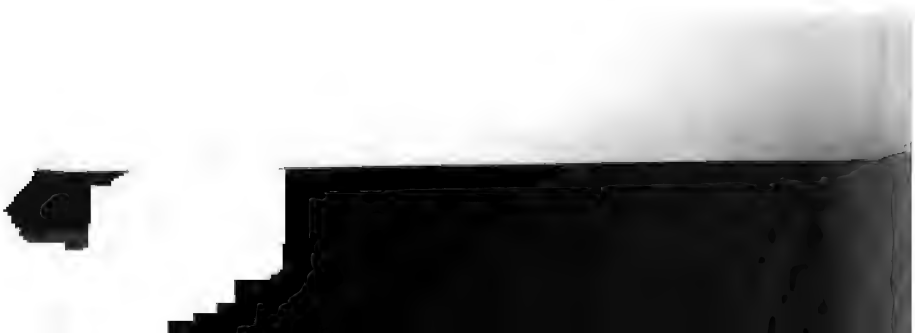
1. La question des taxes de circulation a donné lieu, en France, à d'innombrables publications. Cf. entre autres : F. Bérot de l'Isle, *Les octrois*, Senlis, 1862; — Olibo, *Code des contributions indirectes et des octrois*, Lyon, 1878, — Allouard, *Traité complet des droits d'entrée et d'octroi de la ville de Paris*, Paris, 1884; — E. Bonnal, *Traité des octrois*, Paris, 1873; — Falke, *Geschichte des deutschen Zollwesens*, Leipzig, 1869, partie I; — Bamberger, *Die Aufhebung der indirekten Gemeindeabgaben in Belgien, Holland und Frankreich*, Berlin, 1871; — Wagner, *Finanz*, pp. 888 et suiv.; — Passy, *La question des octrois*, Paris, 1867; — A. Hermille, *L'octroi et l'impôt sur les boissons*, Paris, 1867; — M. Bloch, *L'octroi*, 1878; — G. de Greef, *Les impôts de consommation*, Paris, 1884; — A. des Cilleuls, *Caractères et différences des anciens et nouveaux octrois*, Paris, 1885; etc. Ici on n'a pu qu'indiquer l'origine reculée et le développement des *octrois* français, sans pouvoir entrer dans des détails sur leur organisation. La réforme, opérée récemment à Paris, à Lyon et dans presque toutes les communes à octrois, est très importante.

action nuisible exercent, sur la consommation, des taxes aussi élevées.

La loi du 3 juillet 1864 décrétait que le vin, les liquides, la viande, devaient être frappés de la taxe gouvernementale, et concédait aux communes la faculté d'y ajouter des cotes additionnelles à leur avantage, dans les limites de 40 0/0. De plus, les communes pouvaient instituer des taxes sur d'autres articles comestibles et combustibles, déterminés un par un, et cela jusqu'au maximum de 10 0/0 de leur valeur moyenne dans les cinq dernières années; mais peu après, le décret législatif du 28 juin 1865, tout en abaissant de 40 à 30 0/0 du tarif gouvernemental la taxe additionnelle des communes, étendit la taxe du gouvernement aux farines, au riz, aux huiles, au beurre, au lard et au sucre. Ensuite, on continua à marcher dans cette mauvaise voie de concéder à l'État la part qu'il prenait aux communes et la faculté de leur imposer de nouvelles taxes. La loi du 11 août 1870 élargit notablement les droits des communes en matière de taxes de consommation : elle alla jusqu'à leur accorder le droit de taxer, grâce à un décret royal préalable, des marchandises non visées par la loi. Dans la réglementation italienne, la taxe communale s'étend à toutes les marchandises non frappées par la taxe du gouvernement. Celle-ci ne s'applique qu'aux marchandises nominativement indiquées dans les lois.

La loi de 1866 divise les communes en quatre classes : la *première* classe comprend les communes qui ont une population agglomérée de plus de 50.000 habitants; la *deuxième* classe, celles qui ont une population agglomérée de 20.000 à 50.000 habitants; la *troisième* classe, celles dont la population agglomérée est de 8.000 à 20.000 habitants; la *quatrième* classe, enfin, les communes qui ont une population agglomérée inférieure à 8.000 habitants.

Les communes de quatrième classe sont déclarées ouvertes, c'est-à-dire paient sur la base des impôts concernant la vente au détail des produits frappés. Les parties des



grandes communes, placées en dehors de l'agglomération, sont, par l'effet de la loi, regardées comme communes ouvertes. Les communes fermées sont toutes celles des trois premières catégories. Dans les communes fermées, il y a une enceinte soumise à la taxe, où toutes les premières marchandises, indiquées par les tarifs, sont frappées à leur passage; dans les communes ouvertes, on l'a vu, les objets ne sont point présentés à la visite fiscale; mais lorsqu'ils sont mis en vente, ils sont frappés de taxes, et les débitants reversent, à leur tour, la taxe sur les consommateurs.

Il est évident que, d'après la réglementation actuelle, la taxe est toujours plus lourde dans les communes fermées, là où sont rares les charges qui pèsent sur la quantité des matières introduites. Au contraire, dans les communes ouvertes, les ventes et reventes ne sont jamais atteintes qu'approximativement. Il s'ensuit que, dans l'Italie septentrionale et celle du centre, où la population est beaucoup plus largement répandue, où, par conséquent, le nombre des communes ouvertes est considérable, où la consommation, par suite d'une plus grande richesse, est aussi beaucoup plus importante que celle de l'Italie méridionale, la taxe est moins dure. Cela n'est pas dû seulement aux effets de la taxe gouvernementale; mais aussi, pour tout ce qui touche les finances locales, la prédominance de la taxe sur la consommation est bien plus grande dans les pays à population agglomérée. On remarque que, dans le cas de la taxe de consommation, la faible éducation politique, le faible développement intellectuel des classes populaires et leur conscience peu éveillée font que, dans le Midi, les taxes de consommation servent presque d'assiette aux finances locales, tandis qu'elles ont une bien moindre importance relative dans l'Italie centrale et dans celle du nord. Mais aussi, par suite de la taxe gouvernementale, la différence de l'imposition est souvent énorme (1).

1. Le sucre paie 5 lire dans les communes ouvertes, 10 dans les communes fermées de 1re classe; le vin, respectivement, 3,50 et 7; les

En matière de taxes sur la consommation, l'État a conservé toutes les plus importantes en fait de productivité fiscale, et il a laissé aux communes la faculté de s'imposer ou de se surimposer très largement. Les communes, en effet, peuvent taxer une foule d'articles : l'énumération qu'en fait la loi est plutôt une indication sommaire de catégories qu'une spécification de chaque article en particulier. Au point de vue des communes, il peut y avoir : 1° des taxes additionnelles aux taxes du gouvernement, aussi bien dans les communes ouvertes que dans les fermées; 2° des taxes spéciales aux communes ouvertes ou fermées; 3° des taxes spéciales de vente au détail sur le vin et la viande, dans les communes fermées.

La perception des taxes étant faite par les communes et complètement à leurs frais, la taxe de consommation représente pour l'État une recette nette. Il faut observer cependant que, pour les communes, les dépenses de recouvrement sont énormes et absorbent une très grande partie de leurs recettes totales. Les communes fermées doivent entretenir de véritables armées d'agents ou céder l'exercice de la taxe à des fermiers particuliers, au grand dommage de leurs finances. Dans pas mal de communes, les frais de perception absorbent le quart de la totalité des recettes, proportion énorme, qui démontre que la taxe est, à la fois, très lourde pour la population, vexatoire et gênante, et que les recettes qu'elles rapportent ne sont point proportionnelles au dommage qu'elles produisent. La moyenne

bœufs, par tête, 20 et 40; la viande de boucherie fraîche 6 et 12,50, etc. Ce sont là des différences énormes, qui ne sont pas inférieures, pour les forts nombres, à 10 0/0 et souvent davantage.

La bibliographie sur les taxes de consommation en Italie est très abondante. Cf. Ricca Salerno, *Le finanze locali*, dans le *Trattato*, d'Orlando, ch. vii; etc., etc. Sur les taxes de consommation dans les anciens États italiens, voyez l'ouvrage connu de Cappellari della Colomba, *Le imposte di confine, i monopoli governativi e i dazi di consumo in Italia*, Florence, 1866; — Bianchini, *op. cit.*, p. 621; — Alessio, *op. cit.*, vol. II, ch. vi, etc, etc.

des frais de perception y est, en général, élevée; dans quelques-unes même, elle l'est énormément.

Les taxes de consommation sont, en général, très mal vues, et, sans doute, en frappant des articles de consommation grandement nécessaires à la vie, elles deviennent malfaisantes pour les classes pauvres, qui y contribuent dans une large mesure. Une taxe sur le vin est peu fâcheuse pour une famille aisée, elle l'est beaucoup pour une famille pauvre.

Ajoutons à tout cela le caractère inquisitorial et parfois véritablement vexatoire que la perception a d'ordinaire dans les communes fermées. Quiconque entre dans les villes doit se soumettre à des visites ennuyeuses, d'autant plus ennuyeuses qu'il appartient davantage aux classes populaires. Les agents de la taxe raisonnent un peu comme les vieux canonistes : *Colonus, ergo fur*, et aussi *villicus, ergo mendax et falsus*. L'inspection est d'autant plus minutieuse et insupportable qu'il s'agit de paysans ou d'ouvriers.

C'est pourquoi la taxe est singulièrement odieuse aux populations; elle a causé, en Italie, pas mal de révoltes locales. Une importante réforme a été opérée par la loi du 23 janvier 1902. Cette loi décide que graduellement aura lieu l'abolition de la taxe de consommation sur le pain, sur les pâtes et sur les produits farineux en général. Au 30 juin 1904, l'abolition doit être complète. Jusqu'à ce qu'il soit pourvu à une nouvelle réglementation des finances locales, l'État prêtera son concours aux communes, pour combler le vide occasionné dans leurs budgets par cette abolition. Les communes dans lesquelles prend fin la taxe sur les farineux peuvent disposer d'autres impôts indirects et, dans certains cas, augmenter les impôts existants (art. 10). La transformation des communes fermées en communes ouvertes a été facilitée; enfin, un tarif maximum a été fixé pour les taxes de consommation, de manière à tenir compte des communes populaires. Ce sont les premiers pas incertains vers l'abolition totale des communes fermées,

des barrières imposées à l'échange et à la circulation (1).

Avec la grande réforme de Frère-Orban, la Belgique a déjà abrogé son vieux système de taxes. Cette abrogation paraissait impossible; voilà bien des années qu'elle a eu lieu et tout le monde est d'accord pour reconnaître les bienfaits qu'elle a produits. Dans l'Amérique du Nord, en Écosse, en Saxe, etc. ont été faites de nombreuses réformes; partout l'État tend à renoncer à tout impôt indirect sur la consommation, sous formes de taxes intérieures. C'est une tendance qui ne s'est pas encore dessinée dans l'organisation financière italienne, mais qui ne tardera pas à le faire, il faut l'espérer.

170. Bien différente est l'organisation anglaise des impôts sur la consommation (*excises*). L'accise constitue la plus grosse recette du budget anglais; pourtant elle est constituée par quelques impôts très simples: droits sur la bière, sur l'alcool, sur le tabac, sur les boissons spiritueuses, sur la chicorée, enfin sur la concession des licences, etc. Mais deux impôts seulement, — sur la bière et sur les boissons spiritueuses, — composent la presque totalité des recettes; les autres impôts indirects de même catégorie n'ont, en comparaison, qu'une minime importance.

Les Anglais nomment *excises* les impôts qui frappent les marchandises ou articles de consommation produits à l'intérieur du royaume; ils diffèrent des impôts dits *customs*, lesquels tombent sur les marchandises et objets de consommation importés de l'étranger dans le royaume. Le mot *excise* (latin *excido* et le bas-latin *accisia*, taille, impôt) signifie étymologiquement *ce que l'on retire*; l'impôt de l'accise peut, en effet, se considérer comme une part que l'on retire, au bénéfice de l'État, du prix de l'article payé par le consommateur. Si l'impôt n'existait pas, le consommateur paierait naturellement la marchandise à meilleur mar-

1. Les taxes de consommation intérieure étaient prévues, en Italie pour 1902-03 à 50 millions 7; mais les communes prennent bien plus du triple.

ché. Bref, l'impôt se combine avec le prix de la marchandise. Le prix est, en effet, divisé en deux parts : l'une se soustrait du total, au profit de l'État; l'autre reste au vendeur. L'*accise* appartient à la catégorie des impôts indirects, parce que, tout en frappant le producteur, il retombe réellement sur le consommateur. Cependant, la coutume parlementaire anglaise ne classe dans l'accise ni l'impôt sur les voyageurs en chemin de fer, qui a un tout autre caractère et dont l'incidence réelle et apparente retombe en entier sur les compagnies de chemins de fer, ni un groupe remarquable d'*assessed taxes*, qui consistent en permis pour certains *sports*, branches de commerce, occupations, par exemple les permis de chasse, le port d'armes, les licences accordées aux marchands de bière, aux vendeurs à l'encan, etc. (1).

L'accise anglais est un impôt généralement léger ; il comprend les espèces de consommations non nécessaires; le tarif en est modéré.

171. Les impôts indirects dont nous avons parlé jusqu'ici

1. Le système fiscal hollandais comprenait l'*accise* bien avant son introduction en Angleterre. Il y pénétra pour la première fois en 1643, sur l'ordre du *Long Parliament*, afin de former des fonds pour la guerre contre Charles Ier. Les articles soumis à l'impôt dès l'origine furent la bière, le cidre, l'eau-de-vie; puis s'y ajoutèrent une foule de marchandises et d'articles d'alimentation et de vêtement : viande, sel, victuailles, alun, vitriol, chapeaux, amidon, safran et toutes sortes de soieries ou étoffes pour vêtements. Les marchandises de première nécessité, comme la viande et le sel, furent soustraites à l'impôt; mais depuis 1660 jusqu'à l'administration de Walpole, il y a toujours eu une tendance à l'augmentation de l'accise. Walpole, dont les vastes réformes financières eurent de grands avantages pour l'Angleterre, ne se contenta pas de réformer profondément le régime douanier anglais (les *customs*), il réorganisa l'accise. Il simplifia beaucoup les anciens *excises*, réduisit les uns et supprima les autres. Son projet le plus important fut celui dénommé *Excises scheme*, c'est-à-dire *bill* du commerce des vins et tabacs. L'*Excises scheme* de Walpole fut la base d'une grande réforme. Et si Walpole ne put mener à bonne fin son œuvre dont Adam Smith fit plus tard l'apologie, elle devint la base des grandes réformes accomplies en 1779 par William Pitt. — Cf. sur l'accise anglais : Bastable, *Finance*, liv. IV, chap. iv.

sont, à l'exception de quelques impôts, de recouvrement indirect : la loi frappe le producteur ou le vendeur qui, par un procédé de translation, fait retomber la charge sur les consommateurs. Mais bon nombre d'impôts indirects sont exigés par rôles et frappent, sans interposition, le consommateur qui fait usage de certains articles. Ces *impôts indirects de perception immédiate* prennent des formes très différentes et sont, en général, livrés à la taxation locale. Les anciens impôts somptuaires ayant disparu, il y a toujours, en plus ou moins grande mesure, dans certains pays, des impôts indirects sur les voitures, sur les domestiques, sur les chevaux, sur les billards, sur les pianos et récemment sur les automobiles, sur les vélocipèdes.

L'impôt sur l'habitation, généralement abandonné aux communes, est aussi un impôt de même nature : il se paie en proportion des loyers, si l'on suppose qu'il y ait relation entre le revenu et les dépenses d'habitation. Cette relation, qui fait défaut dans bien des cas, par suite du nombre des enfants, ou de la différente nature des professions, ou d'autres circonstances, est cependant quelquefois un indice d'une certaine valeur.

Certains impôts sont faciles à percevoir; s'ils sont bien appliqués, ils peuvent être d'un grand rapport, sans devenir vexatoires. Mais l'abus en est extrêmement nuisible à la consommation et à la production.

XXIII

Les monopoles fiscaux.

172. Parmi tous les impôts directs, les monopoles fiscaux ont une grande importance; ils en auront, sans doute, encore une bien plus grande à l'avenir. L'État se réserve le

droit de produire ou de vendre ou, en même temps, de produire et de vendre certains articles d'une consommation plus ou moins étendue. A la différence des postes et télégraphes, — services dont l'État assume seul le soin pour cause d'utilité publique et dans lesquels n'entre pas, ou du moins ne prévaut pas le critérium fiscal, — les monopoles fiscaux n'ont guère d'autre but que celui de s'assurer des recettes financières, un supplément plus ou moins grand au Trésor. Les monopoles sont possibles, en général, quand la production est centralisée; ils ne concernent guère que de rares industries qui n'ont pas de procédés compliqués de production et de vente. Ainsi, par exemple, le tabac est un monopole d'État en Italie, en Autriche-Hongrie, en France, en Espagne, etc.; le sel, en Italie et en Autriche-Hongrie; l'alcool, en Russie et en Suisse; la loterie, en Italie, en Autriche-Hongrie, en Espagne; les allumettes, en Espagne et en France; les poudres explosives en Suisse, en Espagne, etc. L'Allemagne et l'Angleterre n'ont pas de monopoles, soit qu'elles n'aient pas voulu en introduire chez elles, soit qu'elles aient réussi à briser les exigences des intéressés. En général, les privilèges fiscaux tendent à se transformer en consommations de luxe, non nécessaires, et — sauf le monopole du sel, là où il existe, — ne concernent pas les consommations non indispensables à la vie. On peut, d'après leur nature, les classer en trois espèces : 1° monopoles des consommations nécessaires, abolis en général partout, ou bornés au sel; 2° monopoles des consommations non nécessaires, très importants dans quelques États, et qui regardent le tabac, l'alcool, les cartes à jouer, etc.; 3° monopoles des spéculations aléatoires, dans lesquelles la certitude de la réussite est l'affaire de celui qui les exploite (*loterie*), ou qui peuvent se discipliner en vue d'éviter toute espèce de risque.

La cause principale de la préférence accordée aux monopoles repose sur ce fait que, dans certains cas, ils garantissent de plus fortes recettes que tout autre impôt de fabrication ou de consommation. Le bénéfice de l'État se

compose de la différence entre le prix de revient et le prix de vente. Ce qui constitue l'impôt est la différence entre ce que les consommateurs paieraient, sous le régime de la libre concurrence, et ce qu'ils paient, sous le régime du monopole. Mais il arrive souvent, ou bien que cette différence n'existe pas, ou bien que la qualité du produit, sous le régime du monopole, y fasse compensation, quand elle existe. Ainsi, les pays où les consommateurs de tabac le trouvent, en général, meilleur, sont souvent les pays de monopole, tandis que, dans ceux où le monopole n'existe pas, si les prix sont plus bas, — et ils ne le sont pas toujours par l'effet d'une concurrence excessive et de l'accaparement qui en résulte, — la qualité de la marchandise est, dans bien des cas, inférieure. On répétait jadis, contre tous les monopoles, que l'État est toujours un mauvais administrateur : c'est là une solution trop simpliste. Assurément, entre les individus qui combattent dans leur propre intérêt et l'État, les premiers font souvent mieux ; mais entre l'État et une grande société anonyme où se trouvent des actionnaires par dizaine de mille et qui ne connaissent pas même le caractère de l'affaire à laquelle ils participent, peut-on dire que la différence est extrême? La lutte entre les grandes entreprises devient de jour en jour plus dangereuse ; et de jour en jour s'atténue l'antipathie contre certaines espèces de monopoles fiscaux qu'on croyait tout d'abord nuisibles.

D'ailleurs, l'État ne fait souvent que substituer un monopole dans l'intérêt public à un monopole dans l'intérêt particulier, s'il s'agit d'industries qui ne veulent pas entendre parler de concurrence.

I. *Le monopole du sel.*

173. Le sel est le seul monopole qui, dans les pays modernes, frappe les objets de première nécessité. Il s'agit d'un article de consommation universelle, d'une production des plus simples, et dont le bas prix rend impossible les falsifications et les substitutions. Quelques écrivains ont une

grande antipathie contre le monopole du sel ; ils le considèrent comme un impôt qui frappe les familles, sans proportion avec leur revenu. Mais cette antipathie est injuste entendue comme fait général, c'est-à-dire comme une répugnance contre la forme de monopole ; elle est juste, si elle en a aux trop hauts prix du sel, qui est une consommation nécessaire, surtout pour les classes populaires.

L'Angleterre, la Belgique, la Norvège, la Russie et les États-Unis ne frappent le sel d'aucun impôt. Le sel supporte un impôt de fabrication en France et en Allemagne ; en Italie et en Autriche, il est l'objet d'un monopole d'État (1). Mais il est bon d'avertir qu'en Autriche, le sel se vend 6 fr. le quintal, et qu'il en est tout autrement en Italie, où le prix en est très élevé. Le sel, nous l'avons dit, est un aliment indispensable à la vie, surtout parmi les peuples dont l'alimentation est principalement végétale (2). Les herbivores sont, en général, avides de sel ; bien plus, le sel est pour eux une nécessité, alors que les carnivores s'en passent très souvent. On sait le célèbre principe de Bunge, qui affirme qu'en tout temps et en tout lieu, les peuples qui font usage de la seule nourriture animale (viande, lait), ne connaissent pas le sel ou y répugnent, après avoir appris à le connaître. Au contraire, ceux qui aiment mieux l'alimenta-

1. D'après l'*Œsterreichisches statistiches Handbuch*, 1900, part. II, p. 750, la recette brute pour le monopole du sel, en Autriche, a été de 45 millions de couronnes 6 ; les dépenses, de 8,4 ; les recettes nettes, de 37,2.

Le prix du sel est, en Italie, de 40 lire par quintal (décret du 21 février 1893). Les îles de Sicile et de Sardaigne n'ont pas le monopole du sel, par la difficulté même qu'offrirait le contrôle dans des zones où la production en est si abondante. Les recettes brutes sur le sel ont été de 86 millions 19, en 1884-85 ; de 73,9, en 1898-99. Elles étaient portées en prévision pour 76 millions 4, en 1902-03. Souvent, les renchérissements de tarifs en ont notablement réduit la consommation.

2. Dès son époque, Salluste mettait en évidence ce fait que les peuples carnivores consomment peu de sel. Il raconte que *Numidæ plerumque lacte et ferima carne vescebantur et neque salem, neque alia irritamenta gulæ quærebant.*

tion végétale ont, pour le sel, un transport irrésistible et le regardent comme une substance précieuse et indispensable à la conservation de la vie. La peine qu'on a à digérer l'albumine végétale n'est atténuée que par une forte consommation de sel : son absence prédispose à une série de maladies, qui n'est pas petite. Il a été prouvé à plusieurs reprises que, tandis que le sel est un luxe pour les riches carnivores, pour les herbivores et, par conséquent, pour les classes pauvres, il est de nécessité absolue. Parmi tous les impôts indirects, celui-là donc que ses effets rendent le plus nuisible pour le peuple, c'est l'impôt sur le sel. Il anéantit, quand il est excessif, un des grands bienfaits de la nature, laquelle distribue partout le sel avec prévoyance, comme un élément nécessaire à la vie. Bien entendu, ce n'est pas la forme du monopole qui est nuisible, mais le haut prix du sel, de quelque cause qu'il vienne. Quant au monopole, il peut, dans certains cas, en assurer le bon marché.

Des savants ont calculé que les dépenses faites pour le sel représentent, dans les familles pauvres, une proportion bien supérieure à ce qu'elle est dans les familles riches. Les anciens prix sont donc à éviter. On ne peut nier que l'impôt sur le sel tombe non pas proportionnellement, mais parfois absolument, sur les pauvres, et dans une plus large mesure, qu'il nuit souvent à l'alimentation populaire en l'empirant et qu'il met de grands obstacles à l'hygiène sociale. On ne peut nier, non plus, que les populations agricoles consomment plus de sel que les habitants des villes, bien qu'elles soient beaucoup moins riches (1). Il arrive que là où la pauvreté est la plus grande, où prévaut par conséquent

1. Sur le monopole du sel cf. Lehr, *Salz, Salzsteuer* dans le *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Iéna, 1890, vol. V, p. 484; — Alessio, *op. cit.*, vol. II, pp. 450 et suiv.; — Ricca Salerno, *op. cit.*, pp. 512 et suivantes; — Celli, dans *R. S.* de 1894. Sur la disette du sel et sur les dangers que produit sa cherté cf. Forster, dans la *Zeitschrift für Biologie*, vol. IX, p. 197; — Bunge, *Trattato di chimica fisiologica e patologica* (traduction Albertoni); — Nitti, dans *R. S.* de 1894.

l'alimentation végétale et où le besoin du sel est le plus pressant, on se ressent parfois davantage des dangers de cette *disette du sel*, véritablement très nuisible à certaines populations et qui constitue pour elles une cause de dépression et de maladies. Il arrive que les régions les plus pauvres et par dessus tout agricoles, comme le midi de l'Italie, se ressentent davantage de l'absence d'un aliment aussi indispensable. Et même, il est arrivé — le fait a été mis en relief à différentes reprises, — que la consommation du sel comestible venant à diminuer, il y a eu augmentation de certaines maladies sur le bétail, si bien que les pauvres gens ont dû, dans certaines régions, partager avec leurs bêtes le sel et pas seulement la nourriture.

Le monopole du sel est souvent très commode, parce qu'il est simple, peu coûteux et relativement fort productif; il ne mérite ni antipathie ni préconception. Ce qui est nuisible, au contraire, quand il s'agit de consommations de première nécessité, c'est de maintenir sur elles une cherté de monopole.

II. *Le monopole du tabac.*

174. Le plus grand monopole fiscal qui existe, le seul dont le développement paraît extraordinaire partout où on a réussi à l'introduire, et à qui, dans aucun pays de l'Europe, on n'a pu opposer de raison valable, c'est celui du tabac. Il s'agit ici d'un article qui, bien qu'étant une consommation étendue, ne répond certainement pas à un besoin nécessaire. Aucun des pays, où l'on a réussi à l'établir — on connaît la résistance de l'opinion publique et des gros commerçants dans quelques pays de l'Europe centrale — ne renoncerait à l'impôt sur le tabac ou, pour mieux dire, à ce monopole.

Mais si l'Autriche, la France, l'Espagne et l'Italie sont parvenues à établir sur cet article de puissants monopoles, d'autres États ont dû se contenter d'impôts beaucoup moins productifs sur sa culture ou son importation. Il existe différentes espèces d'impôts sur le tabac : impôt *intérieur*, qui

peut frapper le tabac à l'état brut, ou en feuilles, ou travaillé; impôt sur le commerce du tabac, ou d'*importation*; impôt de *licence*, pour la fabrication, le commerce, la vente, etc.; *monopole de l'État*, qui exclut toute concurrence (1).

Les décisions législatives qui réglementent la question du tabac, au point de vue de l'impôt, sont très variables. L'Angleterre et le Portugal défendent absolument la culture du tabac et frappent d'une haute taxe les tabacs étrangers, au moment de leur importation; en Allemagne et en Belgique, la culture en est libre, mais subit un lourd *impôt superficiel*, ou d'extension; aux États-Unis, le cultivateur peut le produire librement, mais ne peut vendre son produit qu'à des vendeurs munis de licences, qui le revendent avec le timbre ou le cachet de l'État. En un mot, les formes les plus diverses se rencontrent et se pratiquent; mais le monopole représente toujours le système le plus productif.

Dans nombre de pays de l'Europe, bien des raisons d'ordre divers font conseiller le monopole du tabac. Il s'agit tout d'abord d'une matière première, importée en grande partie, et dont la production peut se centraliser facilement; sa consommation peut aisément se substituer à d'autres et est, en tout cas, non nécessaire; sa production n'offre pas d'innovations techniques rapides; c'est une marchandise dont l'usage est répandu et, en même temps, peu utile, etc. D'ailleurs, quiconque a l'habitude du tabac ne

1. Sur le monopole du tabac, v. Ricca-Salerno, *loc. cit.*; — Bonardi dans *R. S.*, 10 et 25 novembre 1886; — Roscher, *Finanz*, pp. 137 et suiv.; — Schall, *Teoria speciale delle imposte* dans le manuel de Schoenberg dans *B. d. E.*, série III, vol. XIV; — G. von Mayr, *Tabak und Tabakbesteurung* dans le *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, vol. V, pp. 176 et suiv.; — Pierstorff, *Altere and neuere Litteratur zur Frage der Tabakbesteurungsfrage* dans les Conrad's *Jahrbücher*, Iéna, 1878; sur le monopole du tabac dans les anciens États italiens v. Cappellari, *op. cit.*, pp. 240 et suiv.; — Alessio, *op. cit.*, vol. II, pp. 537 et suiv., etc., etc. Sur le tabac et sur la législation qui le concerne se trouvent de nombreuses et importantes monographies dans la *Rivista tecnica delle privative* publiée en Italie par les soins de la Direction générale des monopoles.

tient à rien plus qu'à la fixité des types ; il s
dangers du monopole résident surtout, en
sur les avantages qu'il offre. Les pays d'Euro
tabac la plus grande consommation sont l
Hollande, l'Allemagne. Puis viennent, à que
l'Autriche, la Norvège, le Danemark, la Franc
en dernier lieu, l'Italie et l'Espagne. Le tabac
nerveux ; dans les pays où il est largement
les aliments compensateurs, l'usage en est
faible. Pour d'autres motifs, la consommation
exceptions, en est toujours moindre dans le
que dans ceux du Nord. Aucun des pays qu
introduire chez eux le monopole du tabac —
pu se faire en Allemagne, malgré tous les
marck — ou à en frapper fortement la consomm
ou ne veut plus renoncer à ce grand impôt in
ductif.

En France, le tabac procure une recette nett
depuis plusieurs années, l'impôt foncier et l'
tentes réunis (1). En Italie, il rapporte à peu p
l'impôt foncier sur les terrains et celui sur les
réunis. Comment renoncer à une recette au
dont, pourtant, les contribuables ne s'aperçoi

III. *L'alcool.*

175. Le monopole de l'alcool existe en S
certaines limites, en Russie, en Hollande ; il
dans d'autres pays, vivement préconisé en Fr
but financier comme dans un but social. En R
pôts sur les spiritueux sont la base même d
Hollande, ils rendent un peu moins que tous le
ciers, l'impôt personnel et l'impôt sur le pa

1. Recette brute en 1901 : 414.733.483 francs ; recette ne
C'est un monopole gigantesque et même le plus grand
cal de l'Europe. — En 1815, la recette brute n'était qu
En 1899, elle était montée à 334.079.367.

semble. Le régime auquel sont soumis les spiritueux diffère beaucoup selon les pays : monopole, impôt de fabrication, de consommation, etc.

Jusqu'à un temps assez rapproché, l'alcool se tirait presque exclusivement du produit de la distillation du vin. C'était l'alcool éthylique des chimistes, sous sa forme primitive. Maintenant, tout est changé. L'alcool, on le sait, se tire actuellement des moûts sucrés, dont le sucre est transformé par la fermentation. On le tire principalement des fruits, de la betterave, de la mélasse, de la canne à sucre, etc., qui renferment du sucre fermentescible à l'état naturel. On le tire encore d'autres matières, comme les grains, les pommes de terre et les patates, le maïs, le riz, etc., qui renferment des matières amylacées (amidon, fécule), qu'il faut transformer en sucre fermentescible, avant de les soumettre à la fermentation alcoolique. C'est seulement en partie, en faible partie, que le liquide se tire maintenant du vin : l'eau-de-vie proprement dite (1).

La consommation de l'alcool s'est accrue et s'accroît encore chaque jour, de façon à préoccuper les esprits. Certains pays, comme la France et la Belgique, etc., sont menacés par l'alcoolisme ; c'est un de leurs plus grands périls. C'est pour eux un véritable fléau, qui abrutit et dégrade beaucoup de gens. Certaines villes de France font une énorme consommation d'alcool. Au Havre, elle était, en 1900, de 17,54 litres par habitant; à Rouen, de 16,64; à Cherbourg, de 15,48 ; à Caen, de 13,69 ; à Amiens, de 12,70; à Brest, de 11,17, etc. (2), chiffres énormes et qui sont une menace redoutable pour l'avenir. En Italie, ce terrible mal de l'alcoolisme est rare, par suite de la douceur du cli-

1. La France, en 1876, tirait du vin 545.994 hectolitres d'alcool; en 1895, on en tirait à peine 61.202, et cependant la production totale était passée de 1.709.175 hectolitres à 2.165.448. La même chose est arrivée partout, plus ou moins.

2. *Bull., S. L. C.*, décembre 1901.

mat, ou des habitudes, ou parce que la majeure partie des habitants vivent de l'agriculture, ou pour toutes ces causes réunies.

L'alcool pur est bien moins nuisible que les autres espèces d'alcool qui sont dans le commerce et toutes également dangereuses (1). A l'heure qu'il est, malgré toute la surveillance possible, rien ne peut empêcher la fraude. Aussi certains pays ont-ils cherché à résoudre ce double problème; d'une part, livrer de l'alool pur et, donc, moins nuisible, et de l'autre, assurer à l'État un bénéfice important. Presque partout, si le but financier a été la principale cause du monopole, il n'a cependant pas été la seule. Au point de vue hygiénique et moral, on ne peut nier que le monopole ne soit souvent arrivé à des résultats remarquables. Augmenter le prix de cette marchandise et, par là, réduire et en même temps améliorer la consommation; en centraliser l'industrie et débarrasser le pays d'une foule de petites distilleries, c'est tout autant d'avantages. Peut-être que, par là même, le monopole de l'alcool se heurte contre tant de difficultés et contre tant d'intérêts qu'il est très difficile de l'établir. Malgré toute son énergie, Bismarck n'y réussit pas en Allemagne; en France, les obstacles, sur ce point, ont été insurmontables (2).

1. Il suffira, pour faire remarquer les différences, de rappeler que, suivant les expériences de Sérieux et Mathieu, pour tuer un chien de 30 livres, il faut 90 grammes d'alcool éthylique, tandis qu'il suffit de 45 d'alcool prophylique, 27 d'alcool butylique, 25 d'alcool amylique.

2. Cf. Stourm, *L'impôt sur l'alcool dans les principaux pays*, Paris, 1886; — E. Martin, *Le monopole de l'alcool*, Paris, 1888 et *L'alcool en Suisse*, Paris, 1891; — Combes de Lestrade, *La Russie économique et sociale*, pp. 164 et suiv., etc. En Italie, la législation sur les spiritueux a été modifiée à plusieurs reprises; je puis même dire qu'elle a été trop tourmentée. L'impôt sur la fabrication des spiritueux offre de très grandes difficultés dans son application. Dans certains pays, on le *mesure sur la matière première*, c'est-à-dire sur la quantité des substances employées pour la distillation ou sur celle des récipients qui servent à la fermentation; dans d'autres, on le présume en tenant compte, *directement* ou *indirectement*, du rendement approximatif,

En Suisse, le monopole de fabrication et de vente de l'alcool existe depuis 1886 ; mais il a été mieux réglé par la loi du 7 juin 1900. D'après la réglementation suisse, le droit de fabriquer et d'importer des spiritueux n'appartient qu'à la Confédération, laquelle est obligée de pourvoir à une rectification suffisante des spiritueux destinés à la consommation. L'importation des spiritueux est soumise, en plus de la taxe, à un droit particulier de 80 fr. par quintal. A la suite de la loi du 30 septembre 1887, toutes les distilleries furent expropriées et le monopole entra en vigueur sans grandes difficultés. Par l'effet du monopole, la consommation de l'alcool a légèrement faibli. La Confédération vend l'alcool par quantités qui ne descendent pas au-dessous de 150 litres (1).

La Russie a modifié bien des fois sa législation sur l'alcool; mais enfin, en 1895, le monopole fut introduit dans une partie de l'empire, à titre d'essai. Le monopole concerne la vente des produits alcooliques; la distillerie reste libre, sauf l'exercice et les règlements actuels. Toute introduction d'alcool dans la zone du monopole est interdite : la vente en gros et celle au détail sont réglées. En 1888, le professeur Alglave détermina, en France, une véritable agitation en faveur du monopole de l'alcool : il cherchait à démontrer que le monopole pouvait facilement devenir la base du budget. Alglave demandait non pas un monopole de fabrication, mais un monopole de vente; pour cela, il adoptait l'usage de petites bouteilles impossibles à remplir après avoir été vidées.

Les pays qui sont viticulteurs sur une large échelle ont eu peur de gêner le développement de l'industrie des spiritueux, par crainte de perdre une grosse branche de re-

des appareils de distillation. La *R. P. P.* a fait, il y a quelques années, une enquête sur le régime des impôts qui touchent à l'alcool. Il en ressort des réglementations variées sur lesquelles il ne nous est pas possible de donner ici, ne fût-ce que de fugitives indications.

1. Cf. *Bull. S. L. C.*, février 1901 et février 1902.

cettes; mais partout l'alcool de vin se présente en proportion de plus en plus petite.

En général, les impôts sur l'alcool qui rapportent le plus sont ceux sur la consommation. On ne peut dire que la preuve du monopole soit encore décisive. En tout cas, on ne peut admettre que le monopole offre un avantage pour les pays où la consommation n'est pas très élevée ; les résultats du monopole en Suisse et en Russie ne peuvent autoriser une conclusion définitive.

IV. *La loterie.*

176. Le monopole de la loterie se heurte à l'aversion des théoriciens et, de plus, à celle des hommes politiques les plus éclairés et des statisticiens les plus avisés. Bien plus, beaucoup de gens font un tort à l'Italie de conserver une institution presque partout abolie et qui n'est certainement pas la plus propre à répandre dans le peuple des habitudes de prévoyance. C'est un reproche qui va à l'excès, puisque de nombreux États, en dehors de l'Italie, maintiennent la loterie sous une forme ou sous une autre.

Tous les économistes sont d'accord pour croire que la loterie est une institution condamnable, qu'elle empêche la formation de l'épargne, provoque l'imprévoyance, habitue les classes populaires à compter sur le hasard plus que sur une patiente assiduité au travail. Tout cela est vrai. Ce qui ne l'est pas, c'est que l'on joue parce qu'il existe un monopole gouvernemental; au contraire, des conditions spéciales de civilisation poussent le grand nombre à compter sur l'œuvre du hasard ou de la fortune. Supprimez le monopole de l'État, la spéculation prendrait des formes encore plus graves. A Naples, aujourd'hui encore, à côté de la loterie publique, il y a la loterie privée, la loterie clandestine, dont les recettes montent chaque année à plusieurs millions et dont la base est l'offre de conditions un peu meilleures que celles de l'État.

L'abolition de la loterie est une nécessité morale qui s'im

posera lentement, bien plutôt qu'un fait qui puisse se traduire en acte d'un moment à l'autre. Il est notoire que les pays mêmes qui ont aboli la loterie tolèrent des modes de de jeu non moins blâmables, jeux qui déterminent chez la population des dépenses plus fortes que ne le fait la loterie en Italie. A Paris, presque toutes les classes de la société, dans leurs paris sur les chevaux de course (et presque chaque semaine il y a des courses), trouvent quelque chose de semblable à la loterie. Il existe de très grands brelans : Monaco, naguère Ostende, etc., avec un mouvement annuel souvent plus considérable que celui déterminé, en Italie, par la loterie tout entière. Les brelans d'Ostende ont été, jusqu'à ces dernières années, reconnus, sinon en droit, du moins en fait, par le gouvernement belge. Celui de Montecarlo, toléré par la France, est l'assise financière de la petite principauté de Monaco. En Allemagne ni en Angleterre ne manquent des jeux auxquels on recourt pour la même cause qu'on s'empresse à la loterie en Italie. Souvent les journaux anglais organisent de véritables loteries à primes, qui remplacent à peu près la loterie (1).

Quoi qu'il en soit, l'Espagne, la Prusse, l'Autriche-Hongrie, le Danemark ont des loteries sous diverses formes. D'une manière ou d'une autre, on joue partout, la chose

1. On a longuement discuté sur l'origine de la loterie et surtout sur son origine italienne. Certains auteurs, peu respectueux pour la magistrature d'une grande ville, attribuent l'institution de la loterie, sous sa forme actuelle, aux élections... des magistrats citoyens de Genève. Dans la seconde moitié du XVI^e^ siècle, il fut décrété, à Genève, que tous les citoyens devaient nommer 120 candidats au *Sérénissime Collège*. Parmi eux, on en devait tirer au sort 5, destinés à remplacer ceux qui sortaient de charge. On engageait des paris (ô irrévérence) sur les noms des 5 que le sort devait désigner ; la longue attente induisait beaucoup de gens à jouer et, comme des compagnies se formaient pour constituer entre elles un *monte delle scommesse* (montagne, tas de paris), on marcha peu à peu vers une organisation complète du jeu. Plus tard le gouvernement genevois, qui tout d'abord l'avait prohibé, le donna à ferme et l'exploita directement en monopole. C'est là une des origines qu'on a trouvées, mais il y en a beaucoup d'autres. La loterie est aussi vieille que peu respectable.

est admise par tout le monde. Ce qu'on ne veut pas admettre, c'est que l'État discipline le jeu et réglemente, pour ainsi dire, une tendance qui n'est certes pas des plus morales. Mais, là où le fait existe, il est plus moral que l'État en monopolise l'exercice, au lieu de le laisser aux mains des particuliers. En France et en Angleterre, l'abolition de la loterie a correspondu à sa décadence, c'est-à-dire au moment où elle mourait d'elle-même.

177. Quand aucune cause perturbatrice n'en altère les résultats, la loterie rapporte ni plus ni moins que la différence entre ce que l'État devrait payer, en tenant la banque au pair et ce qu'il paie effectivement d'après le tarif (1). L'État, qui tient la banque, a un nombre de combinaisons favorables bien plus grand que ceux qui jouent; et, comme la banque a des conditions favorables bien plus nombreuses, il a, par le fait, la certitude de vaincre. Or, si le profit de la loterie va à la collectivité, le jeu est tolérable, au moins pour ses résultats financiers; mais il serait profondément immoral, s'il s'exerçait au bénéfice de sociétés privées. En tout cas, s'il faut réprouver la loterie et s'il faut tendre à l'abolir, c'est surtout pour une raison d'ordre moral, parce qu'elle instruit les foules à l'imprévoyance. Franklin disait : Tout homme qui vous dira que la fortune peut s'acquérir autrement que par le travail, est un empoisonneur.

La loterie se présente sous deux formes. La forme type est la loterie par numéros, comme en Autriche, en Italie, en Espagne, comme autrefois en France (2). Il y a en Italie

1. Notez, disait Sella, à la Chambre des Députés, que lorsqu'on dit gain probable, comme il s'agit d'un nombre de mises qui monte à plusieurs millions, autant dire le gain véritable du gouvernement; car, comme le démontrent les calculs et le fait lui-même, les résultats d'un grand nombre de faits se rapprochent singulièrement, — et l'on pourrait ajouter merveilleusement, — des résultats du calcul des probabilités.

2. Sur la loterie et ce qu'elle était dans les anciens États italiens, voyez C. J. Petitti, *Il giuoca del lotto*, Turin, etc. L'histoire de la loterie, en Italie, et la base financière et technique de ce monopole ont été étudiées par l'ingénieur E. Gorgo dans la *Rivista tecnica e di Am-*

90 numéros, qui donnent lieu à une nombreuse série de combinaisons. Pour qu'il en sorte 3 sur les 90, la probabilité est de 1 : 11.748; en un mot, la probabilité est la même que s'il devait sortir une boule blanche d'une urne où il y en aurait exactement 11.748 noires et une seule blanche. Au contraire, l'État ne donne point 11.748 lire à qui en joue 1 et tire le bon numéro, mais seulement 5.000 lire, somme bien moindre que celle qui représenterait le véritable gain, une fois retranchés les frais d'administration; et encore, sur ces 5.000 lire, il faut prélever, par-dessus le marché, l'impôt sur la richesse mobilière. L'État est donc, vis-à-vis du joueur à la loterie, comme 11.748 est à 5.000 dans le cas du terne. Bref, en tenant compte du nombre de ceux qui jouent, il doit toujours gagner à peu près la moitié de la recette brute. Sur un grand nombre de personnes qui participent au tirage, quelques-unes tirent le bon numéro. Mais la position de la banque n'en est pas moins représentée par 11.747 contre 5.000. On peut penser combien sont plus grandes les difficultés du quaterne.

Il existe une autre forme de loterie, celle par séries, que les Allemands appellent *Klassenlotterie* et qui fut introduite à Hambourg, en 1619. Celle-ci est absolument différente de l'autre : il s'agit d'un nombre de combinaisons fixé tout d'abord, comme dans les loteries ordinaires (1).

ministrazione dei servizi delle privative finanziarie, Rome, fasc. IV. Cf. aussi l'intéressante étude de Codacci Pisanelli, Rome, 1876 et celle de P. Steghart, *Die öffentlichen Glückspiele*, Mayence, 1901.

1. Un phénomène curieux, c'est que, comme les pêcheurs vont déposer une obole pour les trépassés, espérant, par cette œuvre de piété, obtenir des indulgences, de même les États, qui ont exploité la loterie autrefois, faisaient œuvre de piété, comme pour se faire pardonner. Dans quelques États d'Italie, le prêtre qui disait la messe avant le tirage était largement payé. Dans d'autres, à chacun des 90 numéros correspondait, dans tout tirage, le nom d'une demoiselle pauvre, qui concourait pour une dot. Dans d'autres pays enfin, la concession d'une banque n'était accordée que contre l'obligation de payer une petite pension à une famille pauvre. A Hambourg même, les recettes de la loterie étaient destinées, à l'origine, à construire une maison de correction.

Cavour disait que la loterie est un impôt sur les imbéciles. Rien de moins vrai, bien qu'à première vue on puisse croire qu'il en est ainsi. En effet, quiconque prend part au jeu alors qu'il sait n'avoir que 1/11.748 de probabilité de vaincre et qui, une fois qu'il aura gagné, sait pertinemment ne devoir toucher que 5.000, et non pas 11.748, peut bien paraître un imbécile. Mais d'abord, le public ne se rend pas compte de ces difficultés ; et puis — et l'on tient compte de cela — celui qui les connaît joue quand même. La loterie est donc un impôt non pas sur les imbéciles, mais plutôt sur la souffrance et la pauvreté. Quiconque se trouve dans une situation difficile tente la dernière ressource, même si elle lui paraît invraisemblable. Quiconque n'espère plus dans les moyens réguliers tente n'importe quoi, même l'incertain, même l'improbable. Ainsi Naples, la grande ville de l'Italie où les conditions sont les plus malheureuses, est celle où l'on joue le plus. Il est indéniable, toutefois, que l'abolition *immédiate* de la loterie, dans les pays où elle s'exerce et prospère, entraînerait le développement de loteries clandestines. C'est pour cela que, depuis longtemps, certains auteurs avaient proposé de changer la loterie en une institution de prévoyance. La proposition fut plusieurs fois présentée de nouveau par la suite. Si, en effet, l'État ne se proposait aucun gain, il pourrait, après le prélèvement de ses dépenses, considérer comme fonds d'épargne les sommes provenant du nombre de probabilités favorables à qui tient la banque. Quiconque joue aujourd'hui, s'il ne gagne pas (et il arrive si rarement qu'il gagne !) perd le tout. Au contraire, s'il jouait une lire et qu'ayant la probabilité d'en gagner 5.000 par terne, il se trouvait que, tout en ne gagnant rien, il a mis à la caisse d'épargne ou s'est fait un fonds de prévoyance d'une demi-lire, on peut dire que le jeu perdrait beaucoup de son apparence immorale. L'organisation n'en serait pas difficile.

En Italie, les projets de transformation de la loterie en institutions de prévoyance remontent à 1848, en Autriche

à 1849. Pour raisons financières, ils n'ont eu aucun succès, mais on ne peut dire qu'ils ne le méritent pas. Si quiconque joue sur un terne une lire et qu'il voie, dans ce concours en vue du gain, que la différence entre la probabilité qu'il a de gagner et le contraire est enregistrée sur un livret d'épargne pour une somme de 60 centimes, par exemple, la loterie deviendra une forme de prévoyance. On a dit que la meilleure réforme à en faire est son abolition ; mais il est fort douteux, à moins de changer les sentiments, que cette abolition se fasse tout entière au profit du public. Certes, la plupart des États ont déjà aboli la loterie ; mais ils tolèrent certaines formes de jeu qui ne sont ni plus morales ni meilleures.

VI. *Autres monopoles fiscaux.*

178. Les principaux monopoles fiscaux sont ceux que nous avons parcourus jusqu'ici. Mais il y en a eu et il y en a encore d'autres : certains d'entre eux sont même destinés, à l'avenir, à représenter une part considérable des finances de quelques États. Les allumettes, les cartes à jouer, les explosifs, etc., sont, dans bien des contrées, un monopole d'État. Des projets de loi ont été déposés pour monopoliser le pétrole, le café, les assurances, etc.

Il y a déjà bien des années que la France exerce le monopole des allumettes. Elle l'avait jadis confié à une compagnie concessionnaire ; elle l'a repris pour elle-même, depuis le 1er janvier 1890. Toute importation d'allumettes étrangères est prohibée. C'est un monopole dont l'exercice n'est pas difficile, mais dont la productivité est très restreinte (1).

Le monopole des poudres à feu et des explosifs n'a pas toujours un but fiscal, mais bien celui d'éviter les dangers qu'offrent, pour la sécurité publique, la fabrication particulière des poudres et explosifs. Ainsi, en Suisse, le but fis-

1. Néanmoins, en France, les recettes brutes fournies par ce monopole, en 1901, ont été de 32.929.519 ; les recettes nettes, de 23.713.247.

cal n'existe pour ainsi dire pas. Il y a d'autres monopoles de peu d'importance. Dans certains pays de l'Europe, on a même songé à monopoliser la vente de quelques denrées coloniales, comme le café, ou de quelques produits provenant exclusivement des pays étrangers, comme le pétrole.

Le monopole des assurances, des assurances sur la vie, principalement, a été bien des fois proposé; et, sans doute, il n'est pas sans présenter des côtés fort avantageux; mais aucun pays encore n'a osé le réaliser.

PARTIE V

LES IMPOTS SPÉCIAUX

XXIV

Impôts spéciaux ayant un caractère prohibitif ou compensateur.

179. Certains impôts (il en existe de ce genre dans presque tous les États modernes, et il en existait dans l'antiquité) n'ont point pour but d'assurer des recettes à l'État; du moins, ce n'est pas là leur principal but. Ce sont des impôts dont le caractère est restrictif ou prohibitif; ou bien encore qui sans être de véritables taxes, ont un caractère compensateur. En général, les hommes experts dans les finances se refusent à reconnaître l'opportunité de recourir à des impôts, qui prennent pour but autre chose que la productivité. On ne peut nier, cependant, que certains impôts ne comportent que comme but secondaire, celui de fournir des recettes au Trésor et qu'ils ne se proposent : 1° de compenser des avantages spéciaux et des exemptions accordées à certains membres du consortium politique, à la différence des autres (exemple : impôt militaire); 2° de faire que ceux qui jouissent de bienfaits, accordés par le consortium politique, sans qu'ils aient de

charges à supporter, participent, malgré tout, à celles-c (exemple : impôts sur les étrangers, impôts sur les citoyens du dehors qui exercent des professions; impôts sur les voyageurs de commerce) ; 3° d'empêcher des accroissements de patrimoines chez des personnes civiles considérées, par suite de leur développement excessif, comme nuisibles à la société (lois sur les congrégations religieuses); 4° d'empêcher ou de limiter certaines manifestations regardées comme nuisibles (lois somptuaires). Beaucoup de ces dispositions, limitatives ou prohibitives, sont inutiles dans la pratique ; les autres sont utiles ou franchement nécessaires. Mais quelque jugement que l'on porte sur elles, on ne peut pas oublier ce qui existe et ne pas étudier ces impôts tels qu'ils sont actuellement.

Nous ne nous arrêterons qu'aux plus importants d'entre eux.

I. *L'impôt militaire.*

180. L'impôt militaire existe en Suisse, en Autriche-Hongrie, en France, en Serbie, en Portugal ; presque partout, dans ces États, il s'applique à tous ceux qui ne fournissent pas le service militaire effectivement, tout le temps ou une partie du temps pendant lequel ils auraient dû le fournir. L'impôt militaire, en Suisse et en France, se compose d'une partie fixe et d'une autre proportionnelle. En Autriche-Hongrie et en Serbie, il est tout à fait variable. Il est fixe en Portugal. Là où il existe, l'impôt militaire est appliqué d'après un critérium fondamental unique. Il frappe les *exemptés* et les *réformés* des diverses conscriptions qui, exception étant faite en faveur des indigents et de ceux absolument incapables d'un travail lucratif, jouissent, on peut le dire, d'une situation avantageuse, en comparaison de la masse des citoyens. Le service militaire actif atteint les jeunes gens mâles à l'âge où, bien souvent, se décide le choix des carrières, où, dans les classes ouvrières, s'affirment et se con-

solident les gains. Si, pour les gens de la classe moyenne, le service militaire est souvent une perte, c'est une perte bien plus grande encore pour les gens du peuple. Même dans les classes moyennes, où, en général, le choix d'une carrière a lieu précisément après vingt ans, on ne peut nier que le service militaire, nécessaire pourtant, ne dérange une foule d'intérêts particuliers. Or, les lois reconnaissent partout des exemptions spéciales ou des motifs de réforme. Ainsi sont exemptés, en Italie, les fils uniques et sont réformés les bossus, les boiteux et tous ceux affligés de défauts ou incapacités physiques. Les réformés comme les exemptés (quelle qu'en soit la cause) jouissent donc d'un avantage spécial ; il est juste qu'en compensation de cette situation privilégiée, ils prennent part aux dépenses générales. Il y a une constatation démographique qui milite en faveur de l'impôt militaire : c'est qu'en général, les pauvres sont plus prolifiques que les riches et que le maximum d'exemptions se rencontre généralement dans les classes moyennes et riches. Le fils unique représente beaucoup plus qu'on ne le croit, une exception chez le peuple (1). Sans doute, le cas diffère un peu lorsqu'il s'agit de réformés pour défauts physiques. Il paraît injuste d'aggraver leur situation, en les contraignant à payer pour une exemption qu'ils ne souhaitaient point. En France, l'impôt militaire s'appelle la *taxe des bossus*. Mais il n'en est pas moins vrai que, si les bossus peuvent travailler et faire des gains, ils se trouvent dans des conditions relativement plus avantageuses que ceux qui font leur service militaire. Beaucoup d'auteurs soutiennent que l'impôt peut aussi exercer une action utile dans le sens d'un empêchement à certaines pratiques immorales. On sait partout que beaucoup de jeunes gens se résignent à des pratiques qui les affaiblissent ou les défigurent, pour se faire exempter du service militaire. En

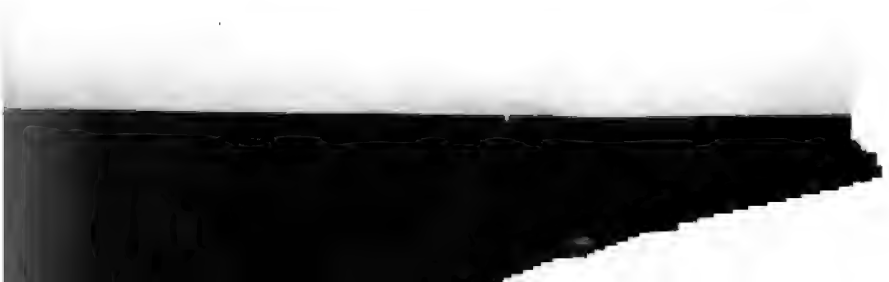
1. Cf. NITTI, *La population et le système social*, Paris, 1897.

Allemagne même, le cas n'est pas rare. Le désir de ne pas quitter sa famille et, plus souvent encore, celui de ne pas retarder sa carrière conduisent les jeunes gens à des pratiques désastreuses. Or, sans doute, l'impôt est contre ces sortes de pratiques un frein puissant.

En Suisse, l'impôt militaire, appliqué d'après la loi du 28 juin 1878, frappe tous les citoyens en état de porter les armes (de 20 à 40 ans) et qui ne vont pas à l'armée. En sont exemptés tous ceux qui sont notoirement indigents et les incapables qui ne peuvent absolument pas se livrer à un travail suivi de gain, en outre de quelques autres catégories de personnes. La durée de l'impôt est de 24 ans. Il comprend une partie fixe de 6 fr. proportionnelle à la fortune (1 fr. 50 pour 1.000) ou au revenu (1 fr. 50 0/0). Le maximum consenti par la loi est de 3.000 fr., mais, depuis 1884, il a été réduit de moitié.

En Autriche-Hongrie, l'impôt militaire (13 juin et 17 juillet 1880) frappe tous ceux qui n'accomplissent pas le service militaire effectif. Il dure 12 ans, est proportionnel et répart entre 14 classes de citoyens, d'après leur revenu et leur patrimoine. Le maximum est de 100 florins, le minimum de 1 florin en Autriche et de 3 en Hongrie. Les exemptions sont à peu près les mêmes qu'en Suisse. En Serbie, l'impôt militaire (1er novembre 1886) frappe les citoyens entre 20 et 37 ans et est proportionnel à 1/10 des impôts directs que paie chaque exempté ou réformé. En Portugal (12 septembre 1887), l'impôt militaire frappe aussi bien les exemptés que ceux qui obtiennent un sursis. Les indigents en sont exonérés et il est établi sur une cote fixe.

En France, la loi du 15 juillet 1889 qui a introduit l'impôt militaire, et qui a été modifiée en 1898, s'applique à tous ceux qui ne prêtent pas effectivement un service militaire minimum de 3 ans (réformés, rangés dans les services auxiliaires, inscrits à la deuxième catégorie du contingent, exemptés qui ne font qu'un ou deux ans de service). En sont dispensés les conscrits notoirement indigents et les réformés pour



causes dépendantes du service. L'impôt dure 3 ans pour ceux qui ne font pas de service, 2 ans pour ceux qui ne font qu'un an, 1 an pour ceux qui en font 2. L'impôt comprend une partie fixe (6 francs) et une proportionnelle. Cette dernière varie d'après le montant en principal de l'impôt personnel et mobilier payé par l'exempté ou le réformé et par ses ascendants (1).

II. *Impôts restrictifs ou compensateurs.*

181. De même qu'il existe des pays importateurs et exportateurs de marchandises, il existe des pays importateurs d'hommes. En Europe, la France est la première de cette catégorie et la Suisse ne l'est que comparativement avec d'autres pays. Sont exportatrices d'hommes l'Angleterre, l'Allemagne, l'Autriche, surtout les pays scandinaves et l'Italie. L'Italie et la Belgique ont un mode d'émigration spécial, l'émigration temporaire, composée de gens qui vont travailler au dehors une partie de l'année et puis retournent dans leur patrie. Or, les pays où la population est peu nombreuse ou qui ont besoin, pour certains travaux, d'une main-d'œuvre peu coûteuse, retirent de très grands avantages de cette main-d'œuvre étrangère. Lors donc qu'ils adoptent des impôts fondés sur la défiance, sur des idées absurdes de protection du travail national, ils renoncent spontanément à un grand bienfait. Néanmoins, dans certains cas, on peut justifier les impôts sur les étrangers.

Les étrangers ne sont pas soumis aux nombreuses obli-

1. Sur l'impôt militaire cf. l'article d'Ulex, dans *R. S.*, vol. I, pp. 353-358, les études de Carlo F. Ferraris, publiées dans la *Nuova Antologia*, 15 mars 1883, 1er février 1890 et 1er juin 1897 ; — A. Wagner, *Die Wehrsteuer*, dans le *Handbuch der politischen Œconomie de* Schoen, berg ; — Vocke, *Die Grundzüge der Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1894, pp. 93-99 ; — Von Treitschke, *Für inneren Lage am Jahresschlusse* dans les *Preussische Jahrbücher*, décembre 1889 : etc., etc. On trouvera la bibliographie complète dans les articles de Ferraris. Dans le sens opposé, qu'on lise surtout Schaeffle, *Die Grundsätze der Steuerpolitik*, Tubingen, 1880, pp. 497-503.

gations qui pèsent sur les citoyens d'une nation ; inversement ils éprouvent les avantages de l'action de l'État. Aussi quelques pays frappent-ils les commerces ambulants exercés chez eux par des étrangers (et jusqu'ici rien à objecter) ; d'autres réclament un léger impôt aux étrangers qui s'établissent. Quand ces impôts sont très faibles, quand ils ne reposent pas sur la défiance ni sur l'aversion, ils peuvent, dans certains cas, se justifier. La France est le pays d'Europe qui renferme le plus d'étrangers : il y en a plus d'un million ; ils n'y sont si nombreux que parce que la France a une faible natalité, un vaste territoire et une richesse remarquable. S'il s'agit d'une population jeune ou adulte, ils représentent pour elle une grande force de production. Dans les pays où la population est très dense, comme l'Italie, les étrangers, au contraire, sont fort peu nombreux : ils étaient 66.000, ou à peu près, dans le recensement de 1901. En France, beaucoup de projets de loi ont été présentés pour frapper d'impôts spéciaux les ouvriers étrangers : il s'agit d'une protection du travail national un peu arbitraire et absurde, et qui serait très dommageable à la France elle-même.

Toutefois, beaucoup de pays ont mis des impôts particuliers sur les commis-voyageurs étrangers ; c'est une extension légitime de leurs lois sur les profits de l'industrie. Quelques États préfèrent une liberté complète : ils n'exigent des voyageurs de commerce ni cartes spéciales, ni impôts, ni formalité quelconque. Ainsi font l'Angleterre et l'Italie, et c'est peut-être la meilleure chose. D'autres États exigent un permis de circulation, qui est soumis à une taxe : ainsi la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, etc. Il y a aussi quelques États qui exigent des droits de patente : la Belgique 20 fr. ; le Danemark 160 couronnes, la Hollande 15 florins, la Suède 100 couronnes par mois, etc. (1).

1. Quelques pays ont aussi adopté des impôts directs spéciaux, en vue de limiter le patrimoine de toutes les congrégations religieuses ou de celles d'entre elles qui n'ont aucun but qu'on puisse considérer

III. *Les impôts somptuaires.*

182. Les impôts qui atteignent le luxe dans toutes ses manifestations ont occupé une place notable dans les réglementations du passé. On les a crus de puissants instruments de réforme, et les vieilles démocraties en ont usé. La question des impôts somptuaires a passionné pour un temps : aujourd'hui, c'est tout différent. Les écoles socialistes elles-mêmes inclinent à frapper les sources du revenu particulier, de la richesse, et non ses manifestations. Les impôts sur le luxe, pour prévenir le luxe ou pour le corriger, ressemblent à ces remèdes empiriques par lesquels on tâche à combattre les manifestations douloureuses, non les causes du mal. Les impôts somptuaires ne sont pas seulement inutiles, ils sont extrêmement vexatoires, et puis, leur défaut essentiel est une tendance inquisitoriale. Les vieilles démocraties croyaient souvent corriger les coutumes et adoucir les différences de condition, en frappant d'impôts rigoureux certaines manifestations du luxe plus condamnables, ou en les frappant carrément presque toutes (1).

Mais qu'est-ce que le luxe? La vieille question qui a fait écrire, utilement ou inutilement, tant de volumes est loin d'être résolue. Bien des choses qui semblent aujourd'hui indispensables à la vie paraissaient jadis un luxe effréné. On a dit que le luxe consiste en cette part de superflu qui surpasse ce que la généralité des habitants d'un pays, dans un temps déterminé, considère comme essentiel non seule-

comme favorable à la société civile. Si l'on peut justifier par de suprêmes nécessités quelques-unes de ces lois d'impôts, il n'est pas niable qu'il s'agit parfois de vraies spoliations, de lois de défiance, qu'il faut éviter le plus possible.

1. Sur ce sujet, si étudié par les historiens, les économistes et les philosophes, cf. surtout Roscher, *Ueber den Luxus*, 1843; — Cunningham, *op. cit.*, vol. II, pp. 239, 338 et les ouvrages bien connus de Baudrillard, Laveleye, Rogers, etc. Les observations de Proudhon sur l'inutilité des impôts somptuaires sont très intéressantes et très spirituelles.

de leurs richesses, les sociétés modernes sont encore trop pauvres pour qu'on y puisse encourager toute espèce de gaspillages. Le public est porté à considérer ceux qui dépensent comme des gens qui font travailler, et les parcimonieux qui épargnent et qui augmentent leurs revenus, comme des gens qui ne sont bons à rien. En réalité, quiconque épargne et capitalise agit de la même manière que celui qui dépense largement et augmente la demande de travail; mais, tandis que le dissipateur fait travailler à son service des cuisiniers, des tailleurs, des jardiniers, des laquais, etc., celui qui épargne et capitalise améliore ses terres, fait bâtir des maisons, ou achète des titres de chemins de fer, de sociétés industrielles, etc., et fait travailler des paysans, des maçons, des mineurs, etc. Quiconque épargne et capitalise ne réduit pas la demande de travail, il s'en faut, mais, à certains points de vue, pourvoit, grâce à son épargne, à la fourniture faite aux ouvriers des articles qui leur servent, de la nourriture qu'ils consomment; par conséquent, celui-là les aide à produire. La sympathie fréquente du public pour qui dépense largement, pour qui dissipe, est donc tout-à-fait déraisonnable. Tout cela est évident; mais cela vaut-il la peine de faire des lois pour prévenir les gaspillages de toutes sortes? Si la chose n'est pas absurde, elle est inutile.

La caractéristique des lois somptuaires, c'est l'idée de *prohiber* ou de *limiter* certaines consommations ou certaines habitudes. Aujourd'hui, il n'y a plus de lois somptuaires. Il existe souvent des impôts sur les automobiles, sur les chevaux, sur les voitures, sur les domestiques, sur les bicyclettes, sur les billards, sur les pianos, etc. Mais aucun législateur ne croit que l'impôt doive diminuer la consommation de tout cela. Ce sont de simples impôts de consommation; seulement, étant donné la nature des objets qui en sont frappés, ils se recouvrent directement et, en général, comme il s'agit de choses de jouissance durable, ils se répètent pendant toute la durée des objets. Ces impôts n'ont

d'ailleurs, généralement, qu'une valeur très médiocre et sont abandonnés aux localités (1).

Dans les anciens États, il y avait de nombreux impôts somptuaires : souvent, comme dans les villes du moyen âge, quand le peuple arrivait au gouvernement, il frappait rudement toutes les manifestations du luxe. C'était allumer les haines, modérer peut-être, au moins en apparence, quelques contrastes criants, mais cela ne résolvait rien. Les impôts somptuaires sont en même temps très vexatoires et très peu productifs. Il y en a eu, dans le passé, un grand nombre ; Roscher en énumère de tout genre. Toutes les manifestations du luxe ont été frappées pour un temps, même celles qui, actuellement, ont perdu ce caractère et qui ne représentent plus que les satisfactions de besoins essentiels.

Parfois, c'étaient les souverains qui croyaient empêcher des dépenses inutiles et dompter l'orgueil de leurs sujets. Plus souvent, c'étaient des démocraties jalouses, qui prétendaient rétablir l'égalité. De même qu'un médecin, pré-

1. L'Angleterre a eu aussi, en 1794 (et l'a conservé jusqu'en 1870) un impôt sur la frisure. Lorsque les domestiques des familles élégantes frisaient les perruques, ils rapportaient quelque chose, mais on peut s'imaginer combien ce travail était fastidieux.

La législation somptuaire fut très développée en Angleterre ; de nombreuses traces en subsistent encore dans la législation en vigueur. Une multitude d'écrivains, parmi lesquels surtout Cunningham et Rogers, en ont amplement raconté l'histoire. Une de ces lois concernait la nourriture : le statut *De cibariis utendis* restreignait l'alimentation de toutes les classes à deux qualités, et au plus, une autre, extraordinaire, pour les jours de fête. Cette loi fut portée en 1356, alors qu'Édouard III avait besoin de fonds pour la guerre. Il lui semblait mettre ainsi un frein aux extravagances de son peuple qui n'était pas préparé à la lutte.

En 1363, une loi somptuaire anglaise, regardant les vêtements, indiquait à chaque classe les étoffes dont elle pouvait user. Par exemple, tous ceux qui ne possédaient pas 40 livres sterling ne pouvaient porter de drap, mais seulement du lin ; dans les hautes classes, le drap se devait porter plus fin, selon les degrés de noblesse. Les marchands étaient obligés d'en vendre pour tous les degrés. Une classe extrêmement restreinte pouvait s'accorder le luxe de se vêtir de soie et de

tendant ramener quelqu'un, malade de la fièvre, à l'état normal, le jetterait en plein froid et, par conséquent, ne le guérirait pas du tout, ainsi les impôts somptuaires tendent à remédier au fait extérieur, non à la cause.

porter des joyaux et des fourrures venues de l'étranger. Mais, comme cette importation nuisait à la richesse intérieure du pays, en favorisant les pays étrangers, elle provoqua, en 1463, la prohibition des marchandises étrangères, et les restrictions devinrent de plus en plus nombreuses. Seuls, ceux qui avaient le titre de *knight* pouvaient faire usage d'hermine, de velours, de satin. En Allemagne, certains impôts somptuaires étaient véritablement extravagants ; Roscher en rapporte une foule qui, aujourd'hui, semblent presque incroyables. De même, dans les vieilles villes municipales italiennes, les impôts somptuaires étaient très répandus; on en trouve, dans les anciens statuts, de nombreux vestiges.

LIVRE III

—

LES RECETTES EXTRAORDINAIRES DE L'ÉTAT

Les petites recettes extraordinaires

183. Nous avons jusqu'ici parlé des recettes ordinaires qui se font périodiquement et qui servent à pourvoir aux dépenses ordinaires, c'est-à-dire qui correspondent à des besoins permanents de nature. Mais il y a des dépenses extraordinaires, qui ne se répètent point à périodes fixes, ou ne se répètent pas du tout : la construction d'une ligne ferrée, une guerre ou une indemnité de guerre à payer sont des choses accidentelles de leur nature. En tout temps, l'État a dû pourvoir aux besoins de la guerre et y a pourvu à l'aide de recettes extraordinaires : aliénation de biens, augmentation de la dette, trésor de guerre, etc.

Les recettes extraordinaires de l'État ont un caractère très différent, mais peuvent être groupées sous certaines formes principales, etc., et sont : 1° Aliénation du domaine fiscal ; 2° recours au Trésor public, emploi temporaire des réserves du Trésor ou des banques d'émission ; 3° levée à l'avance d'impôts extraordinaires ; 4° déclaration du cours forcé ; 5° augmentation de la dette ou emprunt. De même, les particuliers qui ont besoin de subvenir, par des dépenses extraordinaires, à des circonstances exceptionnelles, peuvent ou recourir à leurs économies, ou vendre leurs biens, ou emprunter. A la différence des particuliers, l'État a encore quelques autres ressources : il peut décréter le cours forcé et prélever des impôts extraordinaires.

184. L'*aliénation des biens domaniaux* a été longtemps une source considérable de recettes extraordinaires. L'augmentation de la population et le passage de la culture extensive à l'intensive n'ont pas peu contribué, dans le passé, à pousser les États à la vente de leur domaine forestier

et agricole; il semblait même que vendre était de bonne administration. Les aphorismes usuels de la sagesse vulgaire affirment que l'État est toujours un mauvais administrateur; que le meilleur parti, le plus prudent, c'est d'aliéner le domaine fiscal, etc. Dans quelques pays, on a vendu largement : domaine forestier, domaine minier ont été cédés fréquemment dans des conditions fort avantageuses. De rares pays seulement, pour leur bonheur, ont échappé à cette tendance : ainsi la Prusse, qui a le plus vaste domaine foncier, minier et industriel de l'Europe et qui a su, avec une admirable persistance, non seulement le conserver, mais l'accroître.

Au contraire, après qu'on eût réduit presque partout le domaine agricole à peu près à rien, la conviction pénétra dans les esprits qu'il était utile de conserver le domaine forestier seul, plutôt que de l'aliéner. Toutefois, les recettes provenant d'aliénations du domaine fiscal sont généralement bien peu de chose. Seules, les aliénations du domaine industriel, surtout des chemins de fer, peuvent constituer de grosses recettes. Mais, en réalité, il existe une tendance opposée parmi les États : celle de racheter plutôt que de vendre. Seuls, les pays pauvres ou en décadence vendent leur patrimoine dans des moments de grand besoin ou de très grande gêne. Dans ces dernières années, beaucoup d'États ont racheté, en tout ou en partie, les chemins de fer. La population croissant rapidement, les échanges progressent et se multiplient beaucoup plus que par le passé et l'on peut prévoir qu'à l'avenir, les lignes ferrées seront d'un immense rapport et que les capitaux qu'on a placés sur elles rendront tous les jours davantage. Le fait se produira surtout dans les pays où le transit est abondant; il se produira moins dans quelques pays, comme l'Italie, qui, par suite de leur configuration géographique, ont de longues lignes transversales et qui ne sont presque pas ou ne seront jamais des pays de transit.

En général, un État prospère n'aliène pas son domaine

inversement, si ses affaires vont mal, l'aliénation a lieu, et presque toujours sous la forme la plus désavantageuse. L'offre de vastes biens immobiliers, quand le loyer de l'argent est élevé, ne fait que déterminer une situation pire encore pour les propriétaires fonciers, sans grand bénéfice pour l'État (1).

Mais vendre les chemins de fer ou les télégraphes, ou céder les perceptions des douanes sont des procédés d'États qui se trouvent dans la plus fâcheuse condition; céder ses douanes, c'est bon pour la Turquie. Nous le répétons, les pays modernes tendent à racheter leurs lignes ferrées, leurs lignes télégraphiques et, en général, tous leurs principaux moyens de communication et de transport, bien plutôt qu'à les vendre.

185. Autrefois, quand l'usage des emprunts publics n'était pas répandu (et ne pouvait l'être) et que, d'autre part, les guerres étaient très fréquentes, on avait, d'habitude, un gros trésor public. Le trésor public, dans les États modernes, ne sert que pour les besoins de la circulation et encore, là même où (comme aux États-Unis d'Amérique) il est très important, il n'est jamais constitué en vue de la guerre. Les guerres, aujourd'hui ne coûtent plus des dizaines ou des centaines de millions, mais des milliards. Il ne serait possible à aucun pays d'enlever à la circulation des masses monétaires énormes, en attendant des guerres qui peuvent bien ne jamais arriver et qui, dans les temps modernes, ne cessent de devenir plus rares.

L'Allemagne seule, suivant une antique tradition, con-

1. De 1860 à nos jours, l'État italien a retiré près d'un milliard de la vente des biens domaniaux et des biens ecclésiastiques. La majeure partie se trouvait dans l'Italie méridionale. Ce qu'on appelait le *domaine ancien*, formé pour une forte part de terres publiques, — terres que l'État, par de nouvelles lois (21 août 1862), ou par application des anciennes, mettait en vente, — était presque entièrement situé au midi de l'Italie et en Sicile; quelques biens étaient en Sardaigne, biens *exademprivili*; en Toscane, biens de maremmes. Les *biens ecclésiastiques* étaient en bien plus grand nombre dans le midi de l'Italie.

serve, dans la tour de Spandau, un trésor de guerre, (*Kriegsschatz*). Dans cette tour historique se gardent, en effet, environ 150 millions en monnaie de métal et plusieurs centaines de millions en valeurs et titres facilement réalisables. Le jour où l'Allemagne devrait entrer en campagne, elle y entrerait fortement pourvue de ce que Machiavel en appelle le nerf (1). Mais, en réalité, on peut dire que tout État prospère en peut aisément faire autant.

A part le Trésor de l'État, qui sert pour les exigences ordinaires et pour celles de la circulation, toutes les banques d'émission ont de grosses réserves métalliques, qui dépassent souvent deux ou trois milliards (2). Sans enserrer inutilement, en temps ordinaire, de grandes masses de richesses, ces réserves sont, en temps de guerre, le trésor le plus considérable et celui dont l'emploi est le plus facile.

Et cela, sans tenir compte des réserves du Trésor de l'État. Or, pour entrer en campagne, rien n'est plus facile à un État dans des conditions prospères, que de se servir des réserves du Trésor et des réserves des banques, sauf à les restituer une fois la guerre finie. Wagner cherche à expliquer l'existence du Trésor de guerre, en Allemagne, par la configuration géographique de ce pays, mais il n'y a d'autre explication à ce fait, que la tradition qui, en certains cas, a une importance décisive.

Une source de recettes non seulement extraordinaire,

1. Cf. LABAND : *le Droit public de l'Empire allemand*, éd. fr., tome VI, pp. 31 et suivantes.

2. A la fin du quatrième trimestre de 1903, les principales banques d'émission avaient l'encaisse métallique suivante :

Banque de France.	millions	3.462
Banque d'Autriche-Hongrie	—	1.473
Banque d'Angleterre.	—	992
Banque impériale de Russie	—	2.128
Banques italiennes (Banque d'Italie, banque de Naples et banque de Sicile). .	—	718
Banque d'Espagne.	—	841
Banque impériale d'Allemagne	—	992

mais véritablement exceptionnelle, peut être constituée par l'indemnité de guerre que les pays vaincus sont quelquefois contraints de payer au vainqueur. L'Allemagne imposa à la France, après la guerre de 1870, une indemnité de 5 milliards, c'est-à-dire une somme énorme et dont il n'y a d'exemple dans aucune autre guerre. La France a payé réellement beaucoup plus que cette somme (1).

186. Sans changer le régime des impositions, on peut, dans les circonstances extraordinaires, augmenter pour un temps déterminé *les impôts existants*; ou bien l'on peut *mettre de nouveaux impôts pour une durée plus ou moins courte*. Dans ce cas, ces impôts prennent le caractère de recettes extraordinaires; c'est chose qui regarde la politique financière et qu'on peut, suivant les cas, juger opportune ou non. L'Italie, comme les autres pays, peut fournir de nombreux exemples de ce fait, pour des besoins urgents et extraordinaires. Il s'ensuit que presque toutes les contributions ont subi une égale augmentation : elles se sont accrues de tant pour cent. La chose est surtout facile dans les pays qui ont de grands impôts sur le revenu. L'Angleterre possède, par exemple, dans l'*income-tax* une grande ressource : comme les tarifs en sont généralement bas et, en réalité, le plus souvent in-

1. Sur l'opération colossale du paiement de l'indemnité de guerre de 1870, cf. la magistrale étude de Léon Say, écrite en 1875, publiée aussi en appendice à l'œuvre de Goschen : *Théorie des changes étrangers*; — E. de Bray, *Indemnité de guerre* dans le *Dictionnaire des finances* de L. Say, etc. D'après A. Neymarck, *Val. mob.*, vol. II, la France paya en réalité à l'Allemagne : pour frais de l'armée d'occupation 248 millions 6, pour impôts divers 62 millions 6, pour indemnité de guerre 5.315 millions 7, pour indemnités aux villes 251, c'est-à-dire en tout 5.877 millions.

Une fois *payées toutes les dépenses de guerre*, les divers États allemands qui avaient pris part à la guerre eurent :

Bavière	en mark	270.792.297,67
Wurtemberg	—	85.414.733,76
Bade	—	61.360.828,82
Hesse méridionale	—	28.893.184,52
Confédération du Nord . . .	—	443.908.146,68

férieurs à 2 ou 3 0/0, l'État peut les doubler, les tripler même, dans des cas exceptionnels, et cela, sans danger. L'*income-tax* a été de 7 pence par livre sterling, de 1842-43 à 1853-54. La guerre de Crimée fit monter cet impôt d'un seul coup à 14 et à 16; aussitôt après 1855-58, il redescendit à 5 pence. Il remonta durant la guerre d'Italie et la guerre de sécession des États-Unis; après 1864-65, il se maintint toujours au-dessous de 7, descendant enfin à 2 dans certaines années. Depuis, jamais il n'a dépassé 8, jusqu'à la guerre récente avec le Transvaal où il s'est élevé d'une manière imprévue. Tous les chanceliers de l'Echiquier sont d'avis que l'*income-tax* est l'impôt qui, dans les temps exceptionnels, peut le mieux subvenir aux grandes dépenses publiques. Aucun autre impôt que celui de l'*income-tax* n'est capable de parer à des événements extraordinaires; à ce point de vue, il représente une véritable exception en Europe. Il faut noter toutefois qu'en temps de guerre, lui aussi ne peut fournir que des ressources restreintes; la dette reste toujours par excellence la recette extraordinaire.

187. La déclaration du cours forcé peut, dans certains cas, constituer une recette extraordinaire, extrêmement périlleuse, mais d'une importance remarquable (1).

Le *cours forcé* a lieu, on le sait, lorsque le public est contraint à accepter le papier monnaie émis par l'État et par les banques d'émission, sans avoir le droit corrélatif de l'échanger contre de la monnaie réelle. Or, que les billets soient émis pour le compte de l'État, par lui directement, ou par une banque pour son compte, il est toujours vrai que l'État retire de cette émission une recette extraordinaire. Que le cours forcé ait une influence nuisible sur

1. Cf. Ferraris, *Moneta e corso forzoso*, Milan, 1879; — Arnauné, *La monnaie, le crédit et le change*, 2e éd., Paris, 1902, pp. 358 et suiv.; — Lawson, *History of Banking*, Londres, 1855, pp. 87 et suiv., etc. Excellent est le rapport présenté le 15 décembre 1880 par le ministre Magliani à la Chambre des Députés italiens, pour l'abolition du cours forcé.

l'économie du pays qui l'adopte, personne n'
bien que, dans certains cas, ce soit un rer
auquel il faut recourir par nécessité, pour év
pires. Pendant le cours forcé, l'État paie ses
papier qui n'a qu'une valeur conventionnell

Trop souvent et avec bien peu de prud
d'États préfèrent enfler leur circulation plu
courir au mode douloureux et honnête de n
veaux impôts. C'est ce qui s'est fait en Espagn
bien des années, la marchandise la plus
exportée a été la dette. D'ailleurs, l'État a
dettes, exagéré et fait exagérer par les banq
tion fiduciaire, jusqu'à en venir rapidement a
L'Italie, elle aussi, a longtemps et largeme
émissions de papier et ne s'en est sauvée
s'arrêter à temps sur la pente dangereuse. Or
les sortes de dettes, l'émission de papier m
pire et la plus désastreuse. Les dangers qu'e
sont incalculablement supérieurs au petit no
tages immédiats et fugitifs qu'en retirent le
l'État. Les rois faux-monnayeurs du moyen à
un très mauvais renom. Ils rognaient la mor
tendaient lui conserver sa valeur. De nos jo
des moyens bien plus simples : l'émission de pa
à cours forcé est le plus simple et aussi le pl
Beaucoup d'États ont cédé à l'illusion des émi
dantes, mais le danger qui leur est venu de le
forme de papier monnaie a toujours été plu
beaucoup, que celui qu'ils auraient subi de tou
de dette ou d'impôt.

Quand un État recourt-il au cours forcé ? Q
soin de ressources abondantes et immédiates, q
sit pas à trouver autrement. Alors il élargit la
en dépréciant l'instrument circulant. Rien n'e
gereux; les avantages immédiats qu'en retire
peu de chose, en comparaison du dommage qu'

l'économie nationale. Déprécier l'instrument circulant, cela signifie réduire la valeur des créances, diminuer le revenu des classes ouvrières et surtout agricoles et de tous ceux qui reçoivent un salaire fixe. Cela signifie, en outre, élever le prix des denrées, surtout de celles que l'on importe de l'étranger. On peut dire que le mal est de telle nature qu'il entraîne son propre développement. Les premières émissions à cours forcé produisent en effet une activité factice, une apparence de prospérité : ainsi se manifeste souvent un véritable phénomène d'accélération dans les émissions et dans la dépréciation.

Presque tous les pays policés ont passé par le cours forcé ; les plus forts et les plus avancés ont cherché à en sortir le plus vite possible. Le meilleur moyen consiste à assurer, par de fortes économies, l'équilibre du budget, à faire que tôt ou tard les excédents servent à diminuer la circulation malsaine, surtout à ne plus faire de nouvelles émissions. Tous les autres remèdes ne font qu'aggraver le mal plutôt que le diminuer.

II

Nature et formes des dettes publiques.

188. De toutes les recettes extraordinaires de l'État, la plus caractéristique, la plus connue, celle qui, dans les temps modernes, a le plus d'importance, c'est la *dette publique*. Il faut ajouter que, généralement, les recettes extraordinaires sont aussi les plus avantageuses. Les dettes publiques ont actuellement, dans l'économie financière des États modernes, une importance d'autant plus considérable que ce n'est que grâce à elles qu'ils ont pu faire certaines grosses dépenses qui, autrement, eussent été impossibles.

Avant d'entrer dans l'examen des questio
la dette publique, il sera bon d'insister d'abor
distinctions fondamentales. Les deux espèces
dette sont : 1° *la dette flottante*, ou admini
dette consolidée ou financière. L'État contr
flottante pour un court intervalle de temps
plus d'un an, afin de pourvoir à des besoins t
mentanés). Il n'y a pas toujours une corr
entre les recettes et les dépenses. Les dépe
avec une plus grande régularité, les recettes
gulières. Les douanes comptent des mois de
tations et des mois où celles-ci sont faibles.
les affaires produisent tantôt moins, tantôt
défaut de coïncidence il résulte que l'État es
des opérations de trésorerie, c'est-à-dire à
brève échéance ou, ce qui est la même chose,
ses créanciers à l'aide de promesses de paier
échéance et portant intérêts (*bons du Tréso*
dette qui *flotte* selon les besoins du Trésor, dc
par nature et formée de titres remboursables

La dette publique *consolidée* est une vér
contractée pour pourvoir à des dépenses auxqu
respondent pas de recettes. Il existe une de
rachetable et une autre qui ne l'est pas. La *con*
table ou remboursable se compose des emprun
s'oblige à rembourser en temps et lieu déte
vance. Il paie donc l'intérêt stipulé et assume

1. En Angleterre existent : 1° les *Exchequer bills*, q
payer au plus tard dans les 5 ans, mais que le porteur
se faire rembourser tous les ans, à une certaine date,
dans les mois qui précèdent immédiatement cette date, c
paiement de ses impôts ; 2° les *Treasury-bills*, à l'échéan
mois au plus ; 3° les *Deficiency advances*, c'est-à-dire em
pour un ou deux mois et destinés à pourvoir au servi
au commencement de chaque trimestre ; 4° les *Exchequ*
gations de l'Echiquier pour 3 ans au plus. Les *Exchequ*
Exchequer Bonds ne peuvent être considérés comme
dette flottante.

de rembourser le capital emprunté, à la date convenue, dans cinq, six, sept ans et même plus. La *consolidée irrachetable* ou non remboursable est la forme la plus importante du crédit public. Dans ce cas, l'État s'oblige à servir les intérêts sans aucunement indiquer si et quand il rendra le capital. Bien entendu, celui qui possède une inscription de rente consolidée peut la vendre et rentrer ainsi, au cours de la Bourse, dans le capital prêté (comprenez un peu plus ou un peu moins, selon que le cours est plus ou moins haut). De jour en jour, la dette remboursable perd l'importance spéciale que beaucoup de financiers lui avaient attribuée. En effet, bien des dettes remboursables paraissent en même temps embarrassantes et fâcheuses. Si elles sont une utile réclame, parce qu'elles obligent l'État à les éteindre à terme fixe, elles sont souvent une réclame excessive et continue. Tout retard équivaut, quand il s'agit de terme fixe, à une déclaration d'incapacité. Dans la plupart des cas, il est peut-être plus avantageux d'émettre de la dette consolidée non remboursable, parce que, sans qu'il y soit obligé, l'État peut l'amortir, en rachetant lui-même telle quantité de rente qu'il juge bon et qu'il peut la convertir lorsqu'à la suite de nombreuses demandes, le cours a beaucoup monté (1).

Une distinction très importante est celle qui existe entre

1. La plus vaste bibliographie sur les dettes publiques se trouve dans L. Cossa dans le *G. d. E.*, juin 1896 et R. Gratzer, dans la *Zeitsch. für Litteratur und Gesch. der Staatswiss.*, Leipzig, 1893, pp. 135 et suiv. Parmi les œuvres principales, cf. 4 c. Adams, *Public debts*, New-York, 1887; — Ricca Salerno, *Il debito pubblico in Europa e negli Stati Uniti di America* dans *B. I. S.* 1888 et *Di alcune questioni relative al debito pubblico* dans l'*Annuario* de Ferraris 1882; — Giffen, *Essays in Finance*, 1re série, essai XI; — Bastable, *Finance*, p. 609; — Hock, *Die öffentlichen Abgaben und Schulden*, Stuttgard, 1863; — E. Cossé, *La dette publique et les droits de l'État*, Paris, 1884, etc.; — Dufresne Saint-Léon, *Études du crédit public et des dettes publiques*, Paris, 1824; — R. D. Baxter, *National debts*, Londres, 1871; — Wagner, *Staatsschulden* dans le *Deutsches Staatswörterbuch* de Bluntschli et Brater, 1867, vol. X, etc. Toujours classique, malgré ses vues trop exclusives, est l'œuvre de David Hume sur le Crédit public.

les *emprunts forcés* et les *emprunts volonta*
la forme la plus commune était celle des e
dans lesquels l'État réclamait un prêt, à i
mais forcé, pour un but patriotique. Se bas
tères d'une approximation relative, comme l
pôts, l'État imposait tout citoyen, réputé
prêter de l'argent, pour une somme déter
prêts étaient ordinairement peu productifs et
Les moyens de contrôle manquaient et m
pour montrer ceux qui ont de l'argent disp
point vrai que quiconque est inscrit sur les
tion comme propriétaire foncier ait des é
nibles pour un prêt. D'ailleurs, il peut bie
arrive réellement que de grandes sommes se
vent disponibles chez des gens qui ne s
certains cas, reconnus comme riches. Dans
patriotiques et forcés, le revenu de tout cit
être présumé que d'une manière très vague
Bien qu'ils aient été employés plusieurs f
en Italie, en Espagne, etc., il y a peu de
voir se renouveler les emprunts patriotiq
Presque partout aujourd'hui, le mode exclusi
emprunts ordinaires, dans lesquels l'État cont
du moment, et trouve d'autant plus ou d'au
crédit que la sûreté du placement est plus ou
Les emprunts forcés sont, pour le crédit d'un
aussi désastreux que la banqueroute. Rien n'
cile que de répartir un emprunt forcé entre l
classes de citoyens qui peuvent y prendre pa
extérieurs ne pouvant être une indication s
banquier qui fait commerce de ses capitaux pe
grand dommage, mais un gros industriel lu
bien n'avoir pas de capitaux disponibles. I
l'État est dans des conditions assez difficiles
besoin de recourir à l'emprunt forcé, c'est qu
est en très fâcheuse position. Alors aussi, un

triel ne trouve que difficilement des capitaux, sinon à des conditions désastreuses pour son industrie. A certains points de vue, il vaudrait mieux que l'État empruntât aux conditions que ses prêteurs voudraient lui faire, que d'aller lui-même imposer à qui n'a pas d'argent la nécessité d'en trouver à n'importe quel prix.

L'État ne peut forcer le patriotisme, obliger les citoyens à donner, s'il leur en coûte un trop gros sacrifice; il ne peut que solliciter leur patriotisme. Les *emprunts patriotiques*, comme on les appelle, se font ou, du moins, sont tentés à des conditions plus avantageuses pour l'État que celles que lui offriraient ses créanciers ordinaires : on lui donne 100, par exemple, pour ce que le marché coterait 80. L'expérience a démontré que les emprunts patriotiques sont un insuccès et une naïveté tout ensemble, et qu'il est, pour le moins, téméraire de compter sur le patriotisme des capitalistes, lorsqu'on a besoin de centaines de millions (1).

189. L'enthousiasme des écrivains du XVIII[e] siècle pour les emprunts publics est incroyable. Il leur semblait qu'on eût trouvé le meilleur moyen, pour disposer d'immenses richesses au profit de la collectivité.

L'un d'eux affirmait que l'on pouvait ainsi remplacer les impôts par des dettes publiques (Becker), comme si les intérêts des dettes pouvaient, à la longue, se payer autrement que par des impôts; A. Hamilton se réjouissait à cette idée que la dette publique n'avait jamais laissé les fabriques

1. La dette publique flottante, d'après la loi italienne, prend la forme de *Bons du Trésor*. Le ministre du Trésor qui, comme nous l'avons vu, préside aux dépenses, peut émettre des obligations au porteur à brève échéance et portant intérêts. Durée : 3, 6 ou 9 mois, au plus un an. Les bons du Trésor qui, en Italie, sont au porteur, doivent être remboursés dans l'année; il y en a de sept séries, la plus petite de 500 lire, la plus grande de 100.000.

L'art. 62 de la loi de comptabilité réglemente l'émission des bons du Trésor. Selon les dispositions en vigueur en Italie, l'émission des bons du Trésor et la limite maxima de la somme qu'on peut en émettre sont régies par les lois annuelles d'approbation des budgets et par des lois spéciales.

manquer de capitaux, comme si les sommes prêtées aux États n'étaient pas autant de capitaux disponibles enlevés en grande partie à des emplois industriels; Berkeley, de son côté, comparait les dettes publiques à de vraies mines d'or et ne voyait pas qu'en réalité il s'agissait bien plutôt de papier. Voltaire, lui-même, écrivain si fin, si mordant, avait fait l'étrange découverte qu'un *État qui ne doit qu'à lui-même ne s'appauvrit pas* (1). Il ne voyait pas que l'État ne devait point à lui-même, mais aux citoyens et que l'emploi des deniers prêtés par eux à l'État peut être bon ou être mauvais, mais que trop souvent il les destine à des fins qui n'ont rien de productif. Il est impossible de rappeler les illusions que les dettes publiques ont fait naître et qui sont restées trop souvent présentes à l'esprit des hommes politiques (2). Combien de fois répète-t-on encore chez nous que l'État qui emprunte ne détruit, ni ne consume les richesses, qu'il se contente de les détourner à son profit? Il faut lire les *Documents parlementaires* de la France, de l'Autriche, de l'Italie, pour voir que les vieilles erreurs sont bien loin d'être mortes, ou près de mourir et qu'elles se renouvellent encore maintenant sous une forme non moins dangereuse. Ces exagérations arrachaient à Marx cet amer reproche : le crédit public est le véritable *credo* du capital. Le manque de foi dans la dette publique, disait-il, en vient à prendre la place du péché contre le Saint-Esprit, le seul que le temps jadis ne pouvait pardonner.

190. On a discuté longuement sur la nature des emprunts publics et l'on a émis, sur peu de sujets, un plus grand

1. Ces sophismes ont été renouvelés plus tard par E. de Girardin et surtout par J. Pereire, *Questions financières, réforme de l'impôt par l'emprunt*, Paris, 1876.

2. L'idée opposée que la dette est presque toujours, ou est toujours un mal poussant à l'imprévoyance se trouve dans Hume : « *Ou la nation détruira le crédit public ou le crédit public détruira la nation* »; dans A. Smith, dans Montesquieu, dans Ricardo, dans J.-B. Say, dans Gladstone, etc.

nombre de sophismes que sur celui-ci. On a dit que les dettes n'enrichissent ni n'appauvrissent la nation, puisqu'il ne s'agit que d'un transfert de richesses à l'intérieur du pays; que la dette est payée par les générations à venir et non par les présentes; qu'elle accroît l'épargne nationale, etc. Il ne s'agit que d'une fantasmagorie. Il est évident, en fait, que les transferts de richesses n'ont pas lieu sans gaspillage. Ce n'est pas, comme le disait superficiellement quelqu'un, le cas de la main droite donnant à la main gauche; seule, une observation trop superficielle autorise de telles hypothèses. En effet, supposons que l'État emprunte un milliard au taux de 4 0/0. Il s'oblige à payer 40 millions d'intérêts par an, c'est-à-dire qu'il prend aux citoyens 40 millions d'impôts pour les donner à ses prêteurs. Il semble, à première vue, qu'il n'y ait ni gain ni perte pour la nation, puisqu'une classe de citoyens donne à l'autre; mais qu'arriverait-il, s'il n'y avait pas eu dette? La première série de citoyens eût conservé son argent et l'eût placé dans l'industrie, à des conditions plus ou moins avantageuses; la seconde n'eût pas eu à payer l'impôt correspondant. En tout cas, la masse des capitaux privés au service de l'industrie serait beaucoup plus grosse.

Il faut donc bien penser que quand l'État emprunte, il n'augmente ni ne diminue, par le fait de cet emprunt, la richesse nationale. Quiconque est créancier d'un propriétaire de terrains valant 10.000 francs, sait bien que son crédit représente une richesse, mais il sait pourtant que, par suite de sa dette, le propriétaire possède 10.000 francs de moins qu'auparavant. Or, le propriétaire qui a emprunté 10.000 francs, au lieu de les dissiper, peut les placer sur des terrains. En ce cas, la terre valant 10.000 francs de plus, il n'y a aucune diminution de richesse. Mais, au contraire, il a pu consacrer la somme qu'il a empruntée à un voyage d'agrément à l'étranger. En ce cas, il aura éprouvé une série d'impressions agréables, mais inévitablement sa richesse et aussi celle de la société ont diminué proportionnellement,

parce que, non seulement 10.000 francs ont passé d'un individu à un autre, mais aussi, par hypothèse, de l'Italie à la France. Il en est ainsi de l'État. Supposons qu'il y ait une voie ferrée à établir, et supposons aussi, que cette voie ferrée puisse rapporter 5 0/0 par an au capital qu'on y a employé. Si l'État, pour établir cette ligne, emprunte à 5 0/0 la somme de 100 millions, en s'obligeant à verser 5 millions d'intérêts annuels, il est parfaitement à couvert : la ligne lui rendra précisément 5 millions par an. Dans ce cas, la richesse de la nation n'a pas diminué ; l'État n'a agi dans l'affaire que pour déterminer l'emploi des 100 millions disponibles dans l'économie nationale; autrement, ces fonds se fussent peut-être dirigés vers l'industrie manufacturière. Mais faisons une autre hypothèse. Pour conquérir une colonie sans valeur et, sans pouvoir achever cette conquête, l'État dépense 500 millions et grossit sa dette, si bien qu'à 4 0/0, il lui faut servir 20 millions d'intérêts par an. En ce cas, un demi-milliard de richesse nationale a été en grande partie détruit; la nation s'est donc appauvrie de tout le montant de cette dette. En même temps, par suite d'une forte demande de capitaux de la part de l'État, le prix de l'argent aura monté, la situation de l'industrie en sera devenue plus difficile et l'État aura agi dans le sens le plus nuisible à la production. C'est surtout leur destination qui fait que les emprunts publics sont dommageables ou non. Mais combien l'on commet d'erreurs dans ces sortes d'appréciations! Combien d'ouvrages militaires, déclarés indispensables et construits à l'aide de la dette, sont abandonnés ! Combien de chemins de fer, réputés des plus nécessaires, ne rendent pas l'intérêt du capital qu'on y avait placé ! Tout cela ne pourrait se faire, s'il n'y avait la dette. C'est pourquoi il ne faut pas se contenter de considérer les dettes publiques dans leurs effets économiques, mais aussi et surtout dans leur action politique.

La dette ne diffère de l'impôt que par l'action qu'elle exerce sur l'économie publique et sur la politique des États.

Les intérêts de la dette ne peuvent être payés, en définitive, que par les recettes ordinaires et surtout par les impôts. Mais la dette a un caractère qui lui est particulier, elle porte au maximum la capacité contributive du pays. Toute surcharge dans l'impôt a une action immédiate et les citoyens en ressentent bientôt l'effet. Toute émission de rente publique ne fait qu'absorber les capitaux disponibles et a souvent pour effet, d'abord un plus grand bien-être, correspondant à un accroissement de dépenses.

191. Malheureusement, la dette fait illusion. C'est ce que voyait dès son époque, avec une très grande clarté, Adam Smith. Beaucoup de guerres n'auraient pas lieu sans la dette, ni même beaucoup de dépenses inutiles, en temps de paix. Souvent les gouvernements ne veulent pas mécontenter le peuple par de fortes augmentations d'impôts, souvent ces impôts ne leur procurent pas de bien grosses recettes ; ils recourent plus facilement à l'emprunt. Il suffit d'une augmentation modérée dans les impôts pour payer les intérêts des dettes les plus considérables. Ainsi, remarquait Smith, dans de vastes empires, les gens qui vivent dans la capitale et dans les provinces éloignées des opérations militaires ne ressentent presque aucun des inconvénients de la guerre ; ils jouissent commodément du plaisir de lire dans les journaux le récit des prouesses de leurs flottes et de leurs armées. Pour eux ce divertissement compense la légère différence d'impôts qu'ils paient à cause de la guerre, en plus de ce qu'ils payaient en temps de paix. Ils voient ordinairement avec déplaisir le retour de la paix, qui vient mettre fin à leurs divertissements et à mille espérances de conquêtes chimériques et de gloire nationale, qu'ils fondaient sur la continuation de la guerre (1).

Rien de plus vrai; à un siècle d'intervalle, les paroles de Smith sont toujours d'actualité, parce qu'elles sont pleines de vérité. On peut soutenir l'opinion que, si les

1. A. Smith, *Wealth of nations*, liv. V, chap. III.

hommes politiques étaient forcés de faire sentir, par des impôts, les effets immédiats de leur politique, ils seraient bien plus prudents qu'ils ne le sont. Sans l'abus de la dette, les plus folles guerres de conquête de la France, de l'Angleterre et de tant d'autres États auraient-elles eu lieu? La tentative de conquête d'une colonie a coûté à l'Italie plus d'un demi-milliard. Mais cet énorme chiffre d'emprunt a grandement nui à l'économie nationale, a détruit la capitalisation d'une année; voilà ce dont le public n'a pas été averti tout d'abord. Si, avant la déclaration de guerre, il eût fallu augmenter pendant deux ans les impôts, de 250 millions par an, on peut bien certifier que personne n'aurait voulu la guerre.

La guerre exerce sur les masses populaires une grande fascination; surtout elles n'en calculent presque jamais les conséquences. Aussi, même dans le monde parlementaire, on est loin, bien souvent, d'assigner aux dépenses publiques leur vrai caractère. C'est surtout l'abus des dettes publiques qui pousse à cette malfaisante illusion. A propos de l'expédition de Crimée, le 5 mars 1854, dans un mémorable discours adressé à la Chambre des Communes, Gladstone montrait justement que les dettes sont, pour les États, un puissant moyen de dissipation de capitaux. Seule, l'augmentation des impôts est le vrai frein. Il y a dans la guerre, disait-il, une sorte d'étincelle et d'enivrement qui lui font fasciner les masses et en diminuent les maux. La nécessité de payer, année par année, les dépenses que la guerre porte avec elle, est un frein salutaire. La dette donne le moyen de se risquer dans les aventures et de les prolonger, alors que, sans elle, elles arriveraient bien vite à bout.

Cela n'empêche que la dette publique représente une recette extraordinaire des plus importantes et qui, dans quelques cas, est préférable aux impôts. La dette absorbe souvent cette partie de capital qui ne cherchait pas ou ne trouvait pas à s'employer. Elle absorbe, si l'on peut parler

ainsi, la partie la moins utile du capital de la société, tandis que l'impôt frappe un peu tout le monde, à droite et à gauche, même ceux qui ont le plus besoin de capitaux ; mais justement c'est cette facilité, dérivée de son origine, qui rend la dette plus dangereuse.

192. En quels cas peut-on recourir à la dette, au lieu de s'adresser aux impôts? (1). Beaucoup disent simplement : il faut pourvoir aux dépenses ordinaires par des recettes ordinaires et aux dépenses extraordinaires par des recettes extraordinaires. C'est une solution un peu simpliste. Les dépenses extraordinaires ne cessent de grossir dans les budgets modernes; elles finissent, à leur tour, par y prendre un caractère régulier. Dans nombre de budgets, en Europe, les dépenses extraordinaires dépassent, bien des années, 100, 200 et même 300 millions de francs. Que signfie cela? qu'un pays peut faire en 20 ans, 2, 4, 6 milliards de dettes? et que serait-ce après 40, après 60 ans? Si l'on considère attentivement ces prétendues dépenses extraordinaires, elles n'ont, pour les neuf dixièmes, rien de véritablement extraordinaire ; en général, elles correspondent à des constructions, à des armements, à des augmentations de services publics. Qu'y a-t-il dans tout cela d'extraordinaire? Cette règle n'est donc pas acceptable.

D'autres disent : on peut recourir à la dette toutes les fois qu'il est question de placements de capitaux. Dans bien des parlements a prévalu l'idée que, quand la dette sert à des travaux publics surtout, elle n'est rien autre qu'une *transformation de capitaux*; un ministre italien d'une intelligence extraordinaire, mais disposé à des largesses excessives, Magliani, disait que les chemins de fer n'étaient qu'un *équivalent de la dette*. Ce n'est là encore qu'une fantasmagorie. Si l'État établissait les chemins de fer comme une société privée, c'est-à-dire d'après des critères *exclusivement* indus-

1. Cf. De Viti dans *G. d. E.* janvier et mars 1893 et Pantaléoni dans *G. d. E.*, juillet 1891.

triels, en assignant aux placements *ad hoc* un taux égal à celui offert par le marché, l'établissement des lignes ferrées serait, en réalité, l'équivalent de la dette, c'est-à-dire une transformation de capitaux circulants en capitaux fixes; mais, en aucun pays l'État ne construit d'après les règles purement industrielles : il a des vues politiques, des vues militaires, des vues civilisatrices, et ce sont ces vues-là qui prévalent, souvent. Il n'est donc pas vrai qu'en général, les stipulations de chaque dette doivent agir de même. Tout emprunt peut être utile ou nuisible, selon sa destination, selon le but visé en le contractant. Assurément, quand un État fait des dettes pour acquérir ou tracer une voie ferrée, qui rende tout au moins les intérêts du capital, ou quand la ville fait une dette pour acquérir un aqueduc ou un établissement de gaz, qui remplissent les mêmes conditions, on ne peut considérer cette dette que comme une transformation de capitaux. Mais la question est de savoir si le capital, soustrait à la dette et placé dans une construction ou une acquisition, donne au moins autant que les intérêts des dettes (1). Comme cette condition n'est pas remplie, les membres du Parlement dont l'esprit est fertile en inventions, parlent toujours d'une productivité indirecte, ils affirment que les travaux en cours produisent indirectement.

D'autres disent que les impôts peuvent s'employer pour les dépenses d'utilité temporaire, et les emprunts pour ceux d'utilité permanente qui regardent les générations fu-

1. « C'est ainsi qu'est pleine d'intérêt la discussion du budget autrichien, en ce qui concerne les prétendues dépenses de remploi. On y peut voir avec quelle subtilité, à force de perfectionnements, de voies ferrées, d'écoles et d'autres fins semblables, on cherche à créer une sorte de budget extraordinaire que l'on couvre à l'aide de la dette. C'est ce qui se faisait autrefois en Italie, où l'on s'abandonnait à la fatale théorie de la *transformation des capitaux*, laissée aujourd'hui de côté, avec le concours de tous les partis et avec une manifeste utilité pour le crédit public ». L. Luzzati, Exposé financier à la Chambre des Députés, le 7 décembre 1896.

tures. Mais cela même n'est pas bien clair. Défendre le pays contre ses ennemis du dehors, voilà un intérêt permanent; mais les forts construits aujourd'hui deviennent inutiles demain. Comment pouvons-nous croire qu'ils sont d'une utilité permanente? Il en est ainsi des routes, ainsi que de toute autre dépense.

Au fond, on recourt pour tout cela à la dette, parce que les impôts ne peuvent y subvenir, ou parce que l'on veut aller chercher cette part du capital, la plus disponible, celle qui, par conséquent, est le moins utile. La dette ne peut être avantageuse que quand elle est une véritable transformation de capitaux, en un mot, quand elle sert à payer les dépenses vraiment productives. Si les dettes contractées pour la guerre sont utiles, personne ne pourra dire qu'elles soient un bien, et encore moins qu'on y puisse recourir sans dommage.

Quant à l'idée que la dette est payée par les générations futures, non par celles de nos jours, il s'agit encore d'une illusion. En supposant qu'une terre rapporte 5 0/0 du capital qu'elle a coûté, en enlever au propriétaire un morceau qui vaille 1.000 fr., c'est la même chose que de le forcer de payer indéfiniment 50 fr. par an. En effet, en payant 50 fr. par an, le fonds a perdu 1.000 fr. de sa valeur; le jour où il faudra le vendre, il ne vaudra pas plus que si on avait proportionnellement diminué sa superficie. Or, obliger les citoyens d'une nation à payer, pour un temps indéfini, 50 millions chaque année ou à donner 1 milliard d'un coup, ne comporte pas de différence (en supposant que le but pour lequel on a contracté l'emprunt demeure improductif, ou que l'impôt le soit aussi, comme de payer une indemnité à un pays victorieux); cela signifie que les générations suivantes pourront, oui ou non, trouver un capital d'un milliard, ou, si elles le trouvent, payer un capital de 50 millions par an, égal à ce que rapporterait le milliard. Dans un cas comme dans l'autre, c'est tout un, si l'on juge les choses à un point de vue purement doctrinal. Et seules,

des raisons de convenance pratique peuvent faire préférer la dette ou l'impôt.

Enfin, l'idée qu'en faisant des dettes l'État pousse à l'épargne est simplement absurde. C'est comme si l'on disait que, tout en donnant la preuve qu'il dépense trop, l'État excite à la parcimonie parce que, s'il fait des dettes, c'est que ses recettes sont insuffisantes. Quand l'État fait une émission et que de nombreuses petites économies se placent en titres de rente publique, il n'est pas vrai que *l'on ait épargné à cette fin*, mais il est vrai que l'État attire plus facilement à lui les économies existantes que, par exemple, les banques de crédit mobilier. La petite épargne, principalement, aime une grande sûreté pour ses placements, et l'on est d'avis que l'État inspire, plus que n'importe qui, cette sécurité (1). Mais il y a tant de moyens pour exciter l'épargne qu'il n'est pas absolument nécessaire de recourir au mode si dangereux de la dette; il n'est pas absolument nécessaire d'abuser de l'imprévoyance, sous forme de dettes, pour pousser le pays à être prévoyant. Si donc l'on a beaucoup agité cette question de la nature des dettes publiques et des impositions, il est évident que les unes et les autres ont un fondement commun. Les intérêts de la dette ne peuvent être payés que par l'impôt. Or, en admettant un intérêt de 5 et une taxe de capitalisation de 20, c'est la même chose qu'exiger d'un propriétaire foncier un morceau de sa terre, de la valeur de 100 fr., qui en rapporte 5 par an; bref, c'est lui réclamer une contribution annuelle de 5 francs.

193. On a dit que les emprunts se couvrent plus facile-

1. Ce sophisme est particulièrement dangereux, parce qu'il contribue à soustraire des capitaux à l'industrie et à rendre chroniques les déficits dans les budgets : « Il y a — disait L. Luzzati à la Chambre italienne des Députés — une action réciproque dans le bien comme dans le mal, entre les conditions du bilan financier de l'État et celles du bilan économique de la nation. L'une est à l'autre comme le jet à la pression de la fonte ».

ment, s'ils servent à un but patriotique. L'histoire financière ne confirme pas toujours cette observation. Souvent, celui qui prête de l'argent ne sait pas à quoi il doit servir ; on peut dire que, neuf fois sur dix, il ne se préoccupe pas de sa destination. J'ai vu bien souvent des personnes très religieuses posséder de la rente turque ou égyptienne. On n'ignore pas que des Anglais trafiquent, dans l'Inde, des idoles hindoues et contribuent par là à développer l'idolâtrie. D'autre part, en conséquence de leur rigide foi anglicane, ils se croient contraints d'envoyer dans l'Inde elle-même et à leurs frais, des prédicateurs chargés de combattre l'idolâtrie. Il en est ainsi, bien souvent, de la dette publique. J'ai connu un rentier très religieux, et religieux de bonne foi, qui, au moment où les plus odieuses spéculations des banques maintenaient la rente ottomane à un cours très élevé, avait placé une bonne partie de ses épargnes en consolidés turcs. La chose lui semblait toute naturelle. Quand je lui eus fait observer que cet argent qu'il avait donné servait peut-être à payer les armées de brigands qui coupaient la tête aux chrétiens de l'Asie mineure, et qu'au contraire l'argent qu'il touchait avait été tiré, sou à sou, des chrétiens souffrants, il me regarda comme en songe. Il n'avait certainement jamais pensé ou supposé rien de semblable.

Assurément, la destination d'un emprunt peut beaucoup pour le faire bien accueillir par le public ; mais ce qui influe, par-dessus tout, c'est la quantité des capitaux disponibles et les conditions de l'emprunt. Les emprunts patriotiques, faits à des conditions médiocres, n'arrivent presque jamais à être couverts ou ne sont couverts qu'en partie. L'emprunt patriotique français de 1831, pour lequel, en réalité, on payait 100 ce qui valait 80, en achetant au pair des inscriptions à 5 0/0, ne produisit que 20 millions et demi sur 100 que l'on demandait ; l'emprunt de 1848, dans des conditions presque analogues, n'en produisit que 26. Mais, sans doute, là où existent des capitaux dispo-

nibles, un emprunt peut y faire appel dans une plus large mesure. L'énorme élan avec lequel le public des États-Unis couvrit tous les emprunts contractés par leur pays à l'occasion de sa guerre avec l'Espagne, ne peut s'attribuer qu'au but que ces emprunts devaient remplir.

Il arrive que la dette offre un stimulant facile à l'augmentation des dépenses. Les nations du Nord, plus prudentes et plus prévoyantes, s'y sont laissé entraîner un peu moins que l'Italie, mais la fallacieuse illusion les a vaincues aussi. La dette publique, que Dufresne Saint-Léon, en 1825, faisait monter à 38 milliards pour les divers États d'Europe était estimée par von Reden à 47, en 1850; par Horn, à 56, en 1860; par Legoyt, à 66, en 1867; par Boiteau, à 108, en 1885; en 1895, d'après les calculs les plus récents, elle montait à environ 136 milliards, non compris l'énorme chiffre des dettes locales, qui agissent toutes dans le même sens et opèrent de la même façon. Si nous prenons les pays hors d'Europe, nous monterons à une somme encore bien plus menaçante. On n'est pas loin de la vérité, en disant que les dettes d'État et des localités montent, en Europe, à bien peu au-dessous de 250 milliards. Tout le monde sait combien les démocraties parlementaires ont la dépense facile. Mais ce n'est vraiment pas un privilège des Parlements, le mot est ancien; seulement, le fait est que les Parlements l'ont exagéré (1).

1. Quand Louis XIV voulut inaugurer la période des grandes entreprises et des dépenses énormes, il restait indécis entre l'impôt et l'emprunt. Colbert, administrateur rigide et honnête, détestait l'emprunt, au contraire de Louvois, qui pensait que les impôts rendraient impopulaires, en France, la guerre aussi bien que les entreprises du roi. Lamoignon fut appelé à résoudre la question et adopta l'avis de Louvois. Au sortir de l'entrevue avec le roi, Colbert dit à Lamoignon : « Vous vous réjouissez; vous supposez avoir fait acte d'homme de bien. Eh! ne savais-je pas aussi bien que vous, que le roi trouverait à emprunter? mais je me suis bien gardé de le dire. Voilà maintenant ouverte la voie des emprunts. Quel moyen me restera-t-il maintenant pour arrêter le roi dans ses dépenses? Après les emprunts, il faudra des impôts pour les payer, et si les dettes n'ont pas de bornes, les impôts n'en auront pas non plus ». Colbert aurait pu pousser sa pro-

La dette publique étant une recette extraordinaire ne peut être destinée qu'à pourvoir à des dépenses extraordinaires. Les pays qui font emploi de la dette publique pour des dépenses ordinaires vont tout droit à la faillite. C'est une voie dangereuse, dans laquelle l'Italie était entrée et dont, par bonheur, elle s'est retirée à temps; bien plus, elle a complètement restauré ses finances. La Grèce, la Turquie, le Portugal ont glissé jusqu'à la faillite. La route a des abords séducteurs, surtout là où fait défaut une morale publique élevée. L'abus de la dette a des conséquences nuisibles qu'il n'est pas possible de nier : il consolide la prépondérance économique de certaines classes, rend le capital peu maniable; arrête la diminution du taux de l'intérêt, diminue le fonds des salaires.

L'influence des emprunts publics sur l'économie nationale a été fort bien étudiée par S. Mill, par Loria, par de Molinari et par d'autres. Elle a été examinée sous bien des rapports, et principalement sous celui du grossissement des dépenses, de son action sur les salaires, de la gêne qu'elle crée dans la tendance évidente vers la baisse du taux de l'intérêt.

En général, les pays, qui se pressent davantage sur le chemin de la dette publique, sont aussi ceux qui abusent le plus des impôts indirects. On peut dire encore que, lorsque les dettes publiques se composent de capitaux réellement disponibles dans la nation, le cas est moins grave que si l'on a dû recourir à l'étranger. Sans doute, l'intervention des capitaux étrangers peut aider l'industrie nationale; mais, les États, qui se chargent de trop lourds engagements envers les pays étrangers, sont sujets à toutes les vicissitudes de la politique internationale. Il n'est pas douteux que la stabilité de leurs consolidés est inférieure; pour peu surtout que ces États ne soient pas parmi les

phétie encore plus loin; mais il ne prévoyait pas les nouveaux régimes parlementaires, qui lâchent la bride à l'abus des emprunts.

grands, ils deviennent, en quelque sorte, les vassaux des grandes nations étrangères. Les Romains ne disaient pas sans raison : *Alienum æs acerba servitus*. Nous n'oserons pas dire que le Portugal et la Grèce ont, dans la politique internationale, la même indépendance que la Suisse et la Belgique.

On n'a pas à étudier l'abus des emprunts publics uniquement sous les rapports économiques et financiers; il faut encore considérer leur influence sur les conditions politiques et morales de chaque État. Dans les pays où les initiatives individuelles sont impuissantes, rien n'est plus mauvais que de stimuler, par des émissions continuelles, l'habitude de considérer les titres d'État comme la meilleure forme de placement. Les gens qui s'accoutument à du 4 ou du 5 0/0, obtenu automatiquement, n'ont pas conscience de leur responsabilité politique, et ils sont, d'ordinaire, les moins entreprenants et les moins audacieux. De là vient qu'il faut tendre de tous ses efforts à réduire, autant que possible, le montant de la dette publique et à ne pas recourir à des emprunts, sinon avec la pleine conscience des difficultés qu'ils engendrent et de leurs conséquences sur l'économie des nations.

III

Émission, conversion et amortissement des dettes publiques.

194. L'émission des *Bons du Trésor* n'a d'autre but que celui de pourvoir à des déficits momentanés du Trésor, à cause du défaut de correspondance entre les dépenses et les recettes; elle se réduit donc à une simple opération de banque.

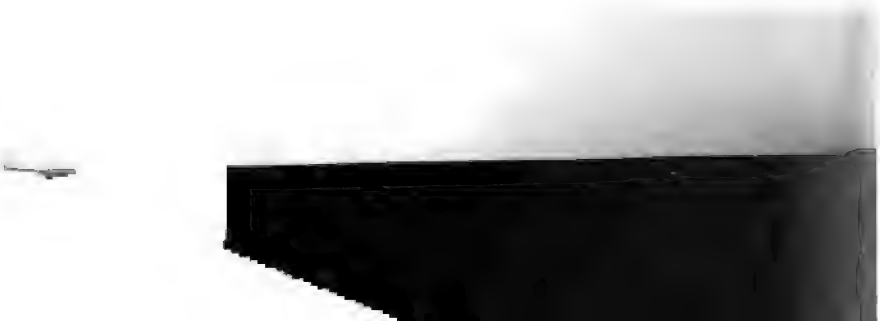
L'État place ses bons, comme s'il escomptait des lettres de change auprès des banques d'émission, des institutions ordinaires de crédit, des caisses d'épargne, etc. Bien différent est le cas d'une émission de dette publique proprement dite, sous la forme de consolidés.

Les conditions des emprunts publics peuvent être offertes directement par l'État ou par l'entremise de maisons de banque. Dans le premier cas, l'État émet directement ses titres par souscription. Après avoir établi un prix minimum pour les titres émis, il les accorde à ceux qui en offrent le prix le plus élevé. Il arrive parfois que l'emprunt est couvert dix ou même vingt fois. Les capitalistes qui font les meilleures conditions à l'État obtiennent donc la préférence et c'est l'État qui fait l'émission directement.

Mais, souvent, il arrive qu'on confie l'émission à des maisons de banque. Les titres 3 0/0, émis nominalement à 100, sont vendus à des banques au prix de 90. Les banquiers, à leur tour, cherchent à les revendre à un prix plus élevé, en gagnant la différence. Beaucoup de grands établissements de banque sont, surtout pour les petits États, de véritables négociateurs de rentes. Les gouvernements les leur vendent en gros et ils les revendent en détail à leur nombreuse clientèle.

Quoiqu'il en soit, il vaut mieux que l'État émette lui-même, s'il le peut; c'est ce que font les États qui se trouvent dans de bonnes conditions; mais ceux qui sont moins avantageusement cotés n'ont que trop rarement le bénéfice du choix, et ils trouvent préférable de s'adresser aux banques. Celles-ci, de leur côté, ne prennent bien volontiers que les émissions qu'elles peuvent obtenir au-dessous du pair, comme plus faciles pour elles à négocier avec bénéfices. Beaucoup de petits États trouvent donc plus avantageux de se confier à des banques, au lieu de vendre directement.

Il arrive, toutefois, que les États moins prospères ne



réussissent pas à émettre au pair et doivent souvent se contenter d'une somme bien inférieure à celle pour laquelle ils traitent. Supposons le cas d'un pays où le cours des fonds publics ne dépasse guère 80, ce qui signifie qu'à la Bourse, un titre de 100 fr. est coté 80. S'il se fait une nouvelle émission, il est bien impossible d'espérer qu'elle ait lieu au pair. Dans l'hypothèse la plus favorable, elle se fera aussi à 80, bien qu'on puisse présumer que l'offre du nouveau titre déterminera un cours encore plus bas. Or, l'État contracte une dette nominale de 100 fr. et n'a, en réalité, que du 80. Il est vrai que la chose n'est pas tout à fait arbitraire et dépend du prix de l'argent et du crédit dont jouit l'émetteur. Mais on ne peut nier qu'il n'y ait péril à assumer de nouveaux engagements à de pareilles conditions. Il est clair que le taux courant de l'argent sera la condition déterminante, en ce qui concerne le cours de l'émission. Si le taux du loyer de l'argent est, par exemple, de 6 0/0; bref si, dans des circonstances normales, on ne peut emprunter de l'argent qu'à ces conditions, un État qui voudrait émettre du 5 0/0 ne recevrait, pour un titre 100 francs, que 83,33. Il faut encore tenir compte de la confiance qu'inspire l'émetteur : l'Angleterre et la Turquie, l'Allemagne et le Portugal sont, à ce point de vue, dans des conditions tout à fait différentes.

Les États les plus riches ont, depuis longtemps, remplacé par le système de la souscription nationale les emprunts faits par l'intermédiaire des banques. Les souscriptions nationales sont le véritable suffrage universel : certains emprunts ont été couverts 20, 30, 40 fois. Mais il arrive, même en ce cas, que les banquiers, quand ils y trouvent leur intérêt, réussissent, en réalité, à disposer de la majeure partie des emprunts. En effet, s'ils souscrivent 20 ou 30 fois l'emprunt, ils l'absorbent presque en entier, en empêchant les capitalistes ordinaires, qui ne connaissent pas le mécanisme de l'émission, d'obtenir des titres, sinon pour une faible partie de la somme qu'ils ont souscrite. Il arrive ainsi,

presque toujours, que les titres de la dette publique ne vont à leurs acheteurs qu'à travers les banques intéressées à la spéculation.

Il peut y avoir : 1° des emprunts à *capital fixe* et à *intérêt variable*; ils ont été fréquents en Angleterre au siècle passé; 2° des emprunts à *intérêt fixe* et à *capital variable*, comme il y en a aujourd'hui communément. Dans les premiers, l'État indique sur le titre le capital effectivement reçu au moment de la souscription. Supposons 100 millions à 7 0/0 : l'État s'oblige à restituer dans tous les cas 100 millions, mais il fera varier l'intérêt d'après les conditions du marché. Dans les secondes, l'État sert un intérêt fixe et le cours du titre, en Bourse, varie selon les variations du taux de l'intérêt sur le marché. Supposons qu'un emprunt ait été conclu à 5 0/0 et que l'argent ne vaille guère que 4 sur le marché, le titre aura une forte poussée. On appelle *consolidation* l'établissement définitif de la dette dans le budget de l'État.

195. Nous avons vu que les dettes publiques sont de trois sortes, fondamentalement différentes : dette flottante, dette remboursable et dette consolidée non remboursable. Mais cette dernière peut prendre et prend, en effet, des formes qui diffèrent grandement.

Presque en tous pays, l'administration de la dette publique, régie par des lois spéciales, est soumise au contrôle de commissions parlementaires. Depuis que Cambon l'a introduit en France, en 1793, il existe un *Grand-Livre* de la dette publique, sur lequel sont enregistrées toutes les dettes de l'État. D'ordinaire, le Grand-Livre se compose d'autant de registres qu'il y a de catégories spéciales dans la dette publique.

En Italie, la loi fondamentale du 19 juillet 1861 dispose que la première assignation à faire dans le budget annuel, sera pour le paiement des rentes, qui constituent la dette publique. Cette disposition est commune aux lois de plusieurs États et sert précisément à donner une plus grande sécurité aux créanciers de l'État.

Les titres de la dette publique se divisent en : *titres nominatifs*, inscrits au Grand-Livre, sous le nom de ceux qui les possèdent et représentés par des titres d'inscriptions de rente insérées aux registres de la dette pour les inscriptions nominatives et qui contiennent l'indication de la rente annuelle et la date de la jouissance; les *titres au porteur*, représentés par des inscriptions qui ne portent pas le nom du possesseur. D'ordinaire, les titres au porteur ne sont soumis à aucune formalité, on les aliène par simple remise du titre; les *titres mixtes* sont nominatifs, étant représentés par un certificat d'inscription de rente, mais avec coupons au porteur. Dans quelques pays, comme l'Italie et la France, on trouve ces trois formes; mais dans beaucoup d'États, il y a une tendance marquée à rendre tous les titres nominatifs.

Bien que les titres au porteur aient l'avantage d'une grande facilité de transmission, ils créent, de fait, une situation privilégiée, car plusieurs milliards échappent à tout impôt sur les transmissions de propriété, surtout dans les successions et les donations. Nous n'hésitons pas à le reconnaître : on étudie à fond la question de savoir s'il ne conviendrait pas de les abolir, en y substituant d'autres moyens qui assurent la mobilité du titre. Bien plus que de science financière, il s'agit ici de commodités commerciales, et on étudie la question sans idées préconçues. En France, les rentes nominatives représentent les 70 centièmes du total (1); en Italie, au contraire, les rentes nominatives 5 0/0, en 1902, représentaient à peine 47,50 0/0.

Beaucoup d'États accordent certains privilèges aux détenteurs de la rente publique, et ce n'est pas la moindre cause de sa diffusion parmi les petits capitalistes. Un de ces privilèges, le plus important, c'est la reconnaissance de son insaisissabilité (2); un autre privilège, c'est la déclaration d'exemption d'impôts spéciaux.

1. Chaperon dans *Val. mob.*, vol. I, p. 11.

2. En France, la loi du 8 nivôse an VI a ordonné, à l'art. 4, « qu'il ne sera plus reçu, à l'avenir, d'opposition sur le tiers conservé de la Dette publique, inscrite ou à inscrire ».

De nombreux États sont débiteurs de l'étranger. Or, si, à l'intérieur de la nation, il est possible de faire les paiements en monnaie courante, on ne peut le faire qu'en or à l'étranger. Mais, admettons qu'il y ait cours forcé; ce fait peut occasionner et occasionne réellement une active spéculation. Ceux qui possèdent des titres au porteur envoient leurs *coupons* à l'étranger. Outre que cette manière d'agir crée des embarras au Trésor, elle aggrave toujours davantage la situation des pays qui, par suite de circonstances commerciales défavorables et de désordre dans leur circulation, étaient déjà au régime du cours forcé. Pour réparer en partie cette infériorité, on emploie des procédés spéciaux, comme l'*affidavit* (par lequel quiconque touche les coupons à une banque étrangère jure qu'il est le propriétaire du titre). L'*affidavit*, qui est maintenant en usage en Italie pour la rente publique, est d'origine anglaise. En Angleterre, l'affidavit est l'attestation sous serment (de la part des étrangers résidant en Angleterre) qu'ils possèdent des fonds d'État étrangers ou des actions de sociétés commerciales étrangères. Pour se soustraire au paiement de l'*income-tax*, le détenteur étranger déclare devant un consul ou un notaire qu'il ne réside pas en Angleterre. C'est pourquoi l'Italie, qui a le cours forcé et ne fait pas ses paiements en or à l'intérieur, exige des détenteurs étrangers de rente italienne la déclaration qu'ils sont bien détenteurs du titre dont elle paie à l'étranger l'intérêt en or (1).

196. En émettant de la rente consolidée, l'État s'oblige à servir l'intérêt correspondant, mais non à restituer le capital. Il a toujours le droit, il est vrai, de racheter sa dette toutes les fois qu'il croit pouvoir l'amortir. Néanmoins, les créanciers de l'État peuvent très bien, quand ils désirent rentrer en possession de leurs capitaux, aliéner leurs titres de rente. Les titres d'État se négocient dans les bourses.

1. Toutefois cette mesure n'a plus pour l'Italie qu'une importance minime; depuis quelque temps, sa circulation est dans d'assez bonnes conditions.

Or, le prix de ces titres est déterminé (comme celui des titres de n'importe quelle société commerciale) par leur rendement et par leur sûreté. Les titres de tout repos sont souvent à un cours supérieur à celui d'effets peu sûrs, même quand ces derniers rapportent beaucoup plus. Comme l'intérêt versé par l'État pour la rente publique ne peut varier qu'à long terme, par l'opération de la conversion, le prix des titres est influencé par la plus ou moins grande demande d'argent et par les conditions plus ou moins sûres. Supposons qu'un État donne du 4 0/0, quand le taux de l'argent est de 5 0/0 pour la moyenne des placements, même les plus sûrs; la rente ne peut évidemment être au pair; son cours sera aux environs de 80. Supposons que surviennent des nouvelles politiques peu rassurantes; il y aura une nouvelle baisse. Au contraire, une situation avantageuse, en diminuant ce qui, en réalité, constitue la prime d'assurance, ne peut que porter le titre à la hausse. On dit que la rente est *au pair*, quand son cours correspond au prix nominal d'émission. S'il est plus haut ou plus bas, il est au-dessus ou au-dessous du pair. Donc, des titres d'État, émis au même taux, valent plus ou moins, *selon que l'État émetteur inspire plus ou moins confiance*. De même que deux particuliers qui demandent qu'on leur prête, paient plus ou moins d'intérêts selon qu'ils sont riches ou pauvres, honnêtes ou malhonnêtes, selon, enfin, qu'ils sont connus pour leurs habitudes de ponctualité ou de désordre. On entend bien que tous les événements qui concourent à augmenter la sûreté et la solidité d'un État élèvent le cours de sa rente et diminuent ce qui constitue la prime d'assurance. Au contraire, tous les événements défavorables le déprime. De même qu'on ne peut élever artificiellement le prix des marchandises d'une manière durable, on ne peut le faire non plus pour le cours de la rente. On ne peut imposer le crédit ou le discrédit (1).

1. Donnons la cote des valeurs suivantes, à la bourse de Paris, pour le 26 décembre 1902 :

En général, on est disposé à considérer ceux qui spéculent à la baisse comme des ennemis de la patrie et ceux qui spéculent à la hausse comme des patriotes. Ce n'est pas plus raisonnable que de regarder comme des ennemis de la patrie ceux qui veulent acheter les marchandises à bon marché. Ce qu'il faut voir seulement, c'est si la hausse ou la baisse est le produit de fausses nouvelles, de spéculations véreuses, de procédés condamnables.

En tous pays, l'opinion publique s'est illusionnée du préjugé que les spéculateurs à la hausse sont les amis de la patrie et ceux à la baisse, ses ennemis (1). Tout cela n'est qu'ignorance. Ce préjugé s'exprime de bien des manières, mais le fond du raisonnement est le même. Or, tout cela est puéril. Quand un pays est prospère, que son industrie et son commerce sont dans un état florissant et que ses finances sont bien ordonnées, aucune force ne pourrait faire baisser ses rentes; au contraire, aucune force ne pourrait la faire monter durablement, quand ces conditions font dé-

Rente italienne 5 0/0 (net 4 0/0)	103,25
Rente française 3 1/2 0/0	98,85
Rente turque 4 0/0	29,20
Rente portugaise 3 0/0.	31,82
Rente espagnole 4 0/0.	87,80

Donnons la cote de Londres pour le 27 décembre :

Consolidés anglais 2 3/4 0/0.	93 »
Rente italienne	103,12
Rente espagnole	87 »
Rente turque	28,12
Rente égyptienne 6 0/0	108,75

1. Le 27 juillet 1882, Léon Say disait à la Chambre française, en se moquant des préjugés sur le cours de la rente : « Ainsi le baissier est un ennemi public qu'il faut poursuivre : il faut tâcher de mettre la main dessus; je sais que cette doctrine a cours. Il m'est arrivé un jour une histoire assez singulière, à propos d'une personne qui professait les mêmes doctrines, mais en sens inverse. J'étais ministre des Finances; je vis arriver dans mon cabinet un homme qui avait joué un certain rôle à la Bourse; il est mort depuis. Il me dit : « Monsieur le Ministre, je vais vous dire une chose qui va bien vous étonner; depuis trente ans que je suis à la Bourse, j'ai toujours été à la hausse, et je ne suis pas encore décoré ». (*Hilarité générale.*)

faut. Il n'en est pas moins vrai qu'il faut considérer comme des malfaiteurs ceux qui répandent de fausses nouvelles, en vue de produire une panique, comme ceux qui causent une panique dans une foule sont responsables, en vertu du code pénal, des conséquences dont ils sont cause. Mais tout cela n'a que peu à faire avec les cours de la rente : une fausse nouvelle peut amener une alarme instantanée, mais n'est jamais durable; s'il est bon de punir quiconque répand de fausses nouvelles, il ne faut pas s'imaginer que cela puisse exercer une action durable sur la hausse ou sur la baisse des titres.

On peut en trouver des exemples dans tous les pays : la rente monte quand les conditions générales sont bonnes. De 1793 à 1900, les consolidés anglais ont baissé en une seule séance jusqu'à 52, par suite de la guerre et de grandes crises commerciales; ils sont restés bas durant les guerres napoléoniennes; ils ont monté aussitôt après et, depuis 1826, ils ne sont plus descendus au-dessous de 80, atteignant le maximum de 114 à la veille de la guerre du Transvaal. Eh ! bien, toutes les fois qu'entre 1825 et 1900 il y a eu de fortes baisses sur le cours des consolidés, elles ont été causées par des guerres ou des révolutions ou par de grands troubles.

Les opérations d'arbitrage font que dans toutes les bourses, les titres tendent à être au même cours. L'*arbitrage* consiste à chercher, parmi toutes les opérations que l'on peut faire en vue d'un paiement, les plus économiques, et, pour vendre, les plus avantageuses. Les arbitrages se font, d'ordinaire, en lettres de change, en métaux précieux et en fonds publics.

197. Supposons qu'un pays ait fait une émission à 4 0/0 et que, par suite de sa prospérité et de l'abondance de l'argent disponible sur son marché, le titre soit coté 112; une opération devient alors possible, appelée *conversion*, et qui consiste dans la réduction de l'intérêt. Bien entendu, l'État qui *convertit* son titre, c'est-à-dire qui en réduit les intérêts

en vue de la situation du marché, *donne à ses créanciers le choix entre un intérêt inférieur ou le remboursement au pair*. Ceux donc qui possèdent un titre nominal de 100 francs à 4 0/0, ou bien acceptent un intérêt de 3 1/2, ou bien reprennent leur capital de 100 francs. Toute opération, qui ne laisserait pas au public ce libre choix, serait non plus une conversion, mais une réduction forcée. On pourrait la justifier par de suprêmes besoins financiers, mais nullement la considérer comme une opération loyale de conversion.

Pour que la conversion réussisse, il est évident que certaines conditions sont nécessaires. Avant tout, il faut bien admettre que les créanciers doivent trouver avantage à conserver un titre qui, maintenant, sera de moindre rapport; autrement, ils en demanderaient le remboursement. Il faut donc que d'autres placements, présentant la même sûreté, ne rapportent pas davantage; il faut que le prix de l'argent soit tel que la réduction de l'intérêt y corresponde; il faut enfin que les circonstances financières générales rendent l'opération opportune. Il n'est pas possible qu'un artifice de bourse puisse réussir en matière semblable. En effet, si la hausse du titre se produit grâce à des manœuvres de bourse, la véritable situation ne s'en dessinera pas moins au moment de la conversion. Pour que les conversions deviennent possibles et que les finances en soient réellement améliorées, il faut surtout qu'elles soient rigoureusement honnêtes. L'Espagne verse, pour la majeure partie de ses consolidés, 4 0/0 net. Des pays plus riches accordent moins. Et pourtant, il arrive que les titres de ces derniers se paient plus cher et que la Bourse les cote plus haut. Nous avons vu que des titres d'État, émis au même taux, valent plus ou ou moins, se paient plus ou moins, *suivant la confiance qu'inspire l'État émetteur*, de même que deux particuliers, qui demandent à emprunter, paient plus ou moins d'intérêts, selon qu'ils sont riches ou pauvres, honnêtes ou non, selon, enfin, qu'ils sont connus pour leurs

habitudes de ponctualité ou de désordre. Pas de conversions possibles pour les pays où règnent des habitudes financières en dehors de toutes les règles (1).

Dans les pays à cours forcé et débiteurs de l'étranger, la première condition, pour qu'une conversion puisse se faire, c'est qu'on réussisse à assainir la circulation monétaire. S'il y a, chez eux, avilissement du papier monnaie en circulation et change élevé, il est impossible d'espérer aucune conversion. Voilà encore pourquoi le problème de la circulation est d'une importance capitale.

Il existe de nombreux modes de conversion.

Le plus simple, le plus naturel est celui de la *conversion au pair*. Quand la rente dépasse le pair et se trouve dans les conditions déjà indiquées, l'État offre à ses créanciers un nouveau titre, ou le remboursement au pair : c'est le mode le plus usité. Parfois, si les demandes de remboursement risquent d'être nombreuses, l'État peut admettre le remboursement par séries. Ce n'est pas, comme on le prétend, un moyen d'intimidation; c'est une mesure de prudence. D'ailleurs, cela n'empêche en rien les créanciers d'être payés, les uns immédiatement, les autres trois mois, les autres six mois après. — La conversion peut être *équitative*, disent les Italiens, *avec soulte*, disent les Français, quand elle se fait, non pas pour diminuer les intérêts, mais pour se procurer des capitaux. Supposons qu'une rente 4 0/0 soit à 115, l'État pourrait faire aisément la conversion en 3 1/2, le crédit étant à 3,48; mais, dans certains cas, on préfère demander aux détenteurs du titre une certaine somme (*soulte*) en leur promettant l'inconvertibilité tem-

1. Si l'Italie avait, plusieurs années de suite, une administration prudente et une politique sage, elle pourrait sans doute, au bout de peu de temps, opérer une conversion en 3 1/2 et plus tard en 3. Elle s'épargnerait ainsi des sommes énormes et pourrait restaurer sa circulation. Rien ne fait plus de mal que les petites réformes, prétendues démocratiques, fruit des intrigues et des vanités parlementaires, qui ne sont capables que de bouleverser le budget, et que presque tous les ministères annoncent périodiquement.

poraire du titre. Au lieu de réduire l'intérêt à 3,50, l'État promet l'inconvertibilité pour une période de dix ans, par exemple; en échange, il concède aussitôt l'avantage de dix annuités de 0,50. C'est un système séduisant, mais dangereux : il est difficile de prévoir l'avenir.

Il existe aussi des *conversions au-dessous du pair*, qui ne produisent aucun bénéfice pour le Trésor et consistent à offrir aux détenteurs de titres au-dessus du pair de les changer contre des titres au-dessous. Si une rente à 4 0/0 est à 113, elle rapporte, en réalité, à qui l'achète, 3,34. S'il y a un 3 0/0 du même État, à 70, il rapporte, en réalité, 4,28. L'État peut donc convertir son 4 0/0 au pair, et réaliser une économie sur les intérêts, en offrant le même revenu en titres à 3 0/0, en offrant même quelques petits avantages supplémentaires. Ce mode de conversion n'est pas avantageux; il augmente le capital de la dette; il n'a guère été employé que pour unifier la dette.

Il y a enfin des *conversions avec amortissement*, qui donnent à l'État un bénéfice éloigné, mais commencent par accroître les dépenses qu'il fait pour sa dette. Sous cette forme, il y a des *conversions en annuités à terme*, qui consistent à échanger les titres d'un fonds perpétuel contre de nouveaux titres régulièrement amortissables; puis, après une série d'années, le titre est éteint. Il peut y avoir également des *conversions en rentes viagères*, dans lesquelles le terme de l'amortissement varie d'après la durée de la vie des détenteurs du titre. Il s'agit ici d'une véritable opération d'assurance.

D'autres sortes de conversions peuvent encore exister; mais la première, la *conversion au pair*, est la plus simple; c'est celle qu'on adopte généralement.

L'État qui veut faire une conversion doit examiner attentivement, non seulement si les cours de la rente publique sont au-dessus du pair, mais s'ils le sont depuis assez longtemps pour faire disparaître toute espèce de doute que l'estime qu'on a pour ce titre n'est pas due à des circonstances extérieures. Pour avoir chance de réussir, la conversion

doit se présenter sous la forme la plus claire, la plus simple, la plus loyale : toute combinaison aléatoire en doit être bannie (1).

Les conversions différées consistent à réduire l'intérêt des titres mobiliers non en une seule fois, mais en deux ou trois. On préfère généralement ne pas recourir à ce moyen. Il vaut mieux attendre le moment le plus convenable pour faire une conversion prompte et complète (2).

Les règles qui régissent toute espèce de conversion sont simples. Avant tout, *il faut que l'offre de remboursement soit sincère* : si l'on donne aux créanciers le choix entre un nouveau titre et le remboursement de l'ancien, il faut que ce choix soit effectif. Bien entendu, la conversion repose toujours sur la conviction (résultant des conditions du marché) qu'il vaut mieux ne pas demander le remboursement. — *Il faut que la conversion soit obligatoire*; les conversions facultatives, dont on usa parfois dans le passé, ont eu pour effet de créer de véritables injustices en faveur de certains détenteurs qui répugnaient à la conversion et à qui on offrait des conditions particulièrement avantageuses. — Enfin, *il faut que la conversion n'augmente pas le capital de la dette*. Celles qui peuvent produire cet effet doivent donc être spécialement rejetées. Il n'est pas moins nuisible d'offrir des primes qui, souvent, ne sont pas indispensables et qui ne réussissent qu'à créer des difficultés et des abus.

L'Angleterre, la première, puis la France et les États-

1. Montesquieu a dit : « Lorsque l'État emprunte, ce sont les particuliers qui fixent le taux de l'intérêt ; lorsque l'État veut payer, c'est à lui à le fixer ». *Esprit des lois*, liv. XXII, ch. XVIII.

2. Parmi les études sur les conversions cf. E. W. Hamilton, *Conversion and Redemption*, Londres, 1899, et Mac Culloch, *A treatise on the principles and practices influence of taxation and the funding system*, Édimbourg, 1863, 3e éd.; les questions générales relatives à la conversion y sont bien examinées; — Courtois, *Traité des opérations de Bourse*, 12e éd., Paris, 1902, pp. 147 et suiv.; — H. Labeyrie, *Théorie et histoire des conversions de rentes*, Paris, 1876; — Boucard et Jèze, *Finance*, tome I, pp. 346 et suiv.; Robert Doucet, *La conversion des fonds d'État en France au* XIXe *s.*, Paris, 1903, etc.

Unis ont réussi d'énormes conversions. Que nous disent ces conversions? Qu'aucun artifice ne peut prévaloir, si les conditions économiques ne sont pas opportunes. Le mécanisme est tout simple : l'État rembourse sa dette; en même temps, il contracte une autre dette à des conditions plus favorables. Les détenteurs de titres de rente peuvent donc accepter le nouveau titre ou demander le remboursement. On dit que la conversion a réussi, lorsque le montant de l'ancienne dette se trouve couvert intégralement par la dette nouvelle, qu'il y ait ou non des remboursements.

Par suite de la sûreté croissante et par le fait que le capital ne cesse de devenir plus abondant, beaucoup de conversions ont été opérées en Europe, ces dernières années. On calcule que les seules conversions faites entre 1889 et 1896 ont réduit l'intérêt des diverses dettes publiques de 250 millions (1).

Lorsque le cours de la rente le comporte et que le marché monétaire est en bon état, il ne faut pas hésiter à faire la conversion. Il est à prévoir que les dettes publiques des grands États modernes passeront par une série de conversions successives. Chaque jour, le taux de l'intérêt tend à diminuer. D'ailleurs, les grands travaux publics sont en grande partie achevés et la demande de fonds se fait de moins en moins vive de la part des États.

198. Convertir signifie réduire l'intérêt; mais les États

1. NEYMARCK dans *Val. mob.*, vol. II, p. 15. RICARDO a eu sur ce point des idées très audacieuses. Le 16 décembre 1819, il disait à la Chambre des Communes : « Quant à la dette nationale, je sais fort bien que mes opinions passeront pour extravagantes auprès de plus d'un d'entre vous. Je crois qu'il y a moyen de la rembourser et que le pays est en état de le faire en ce moment. Je n'entends point qu'il doive être remboursé au pair; le créancier de l'État n'a aucun droit à cette largesse. La bonne foi publique sera sauve, si le remboursement a lieu au cours de la Bourse. Que chacun paie sa part et le remboursement s'effectuera au prix du sacrifice d'un capital équivalent ». Puis le 24 décembre il exposait un plan très hardi, *Parliamentary Debates*, vol. XLI, pp. 1209 et 1577.

ne tendent pas seulement à moins payer, ils tendent surtout à éteindre leurs dettes. Comment peuvent-ils les éteindre? En les payant, ou en refusant de les payer. Ce dernier moyen est très immoral; ce n'est pas la peine d'y insister. Néammoins, il ne manque pas d'États (on en a des exemples) qui ont eu recours à la banqueroute, totale ou partielle, et qui ont, totalement ou partiellement, répudié leurs dettes. Le moyen le plus simple, pour les pays qui n'ont pas assumé l'engagement de payer en or les intérêts de leur rente, c'est de payer en papier discrédité. Mais il y en a encore deux autres : mettre des impôts spéciaux sur la rente et réduire les intérêts annuels sans concordat et sans conversion. Ces procédés ne sont pas ignorés dans quelques petits États de l'Europe et dans quelques États américains, mais ils deviennent de plus en plus rares (1). D'ailleurs, il faut bien dire que les banquiers ont souvent employé, vis-à-vis de ces petits États, tous les pires moyens de la spéculation la plus immorale.

Mais il se peut qu'un État ne veuille pas payer ses dettes honnêtement, les amortir, comme on dit. *L'amortissement* est l'opération qui a pour but de reconstituer un capital, moyennant le prélèvement périodique ou presque périodique d'une somme prise sur le budget; somme qui, à la fin de chaque exercice, accroît la somme totale, par suite des intérêts capitalisés qui s'y joignent. Le problème de l'*amortissement* est d'importance capitale (2). Comment l'État peut-il payer ses dettes? De la manière commune à tous les débiteurs, c'est-à-dire en restituant en tout ou en partie, dans un intervalle plus ou moins court, le capital reçu. Sans

1. Cf. Lewandowski, *De la protection des capitaux empruntés en France*, Paris, 1896.

2. Cf. Richard Price, *Works*, Londres, 1816, vol. V, VI, VII et VIII. — Léon Say, *Œuvres*, vol. III, pp. 551 et suiv.; — A. Joubert, *L'amortissement de la dette publique*, Paris, 1895; — M. Trinquat, *De l'amortissement des emprunts d'État*, Paris, 1899; — E. A. Ross, *Sinking funds*, Baltimore, 1892; Boucard et Jèze, *Finance*, t. I, p. 349 et s., etc.

doute, la restitution est toujours une opération pénible, même quand celui qui restitue est l'État; mais elle est d'autant plus pénible que les plus gros emprunts ont été contractés à des conditions mauvaises et que l'on restitue 100 francs lorsqu'en réalité, pour la majeure partie de la dette, on n'a reçu que 80, 70, 60 francs et quelquefois moins. Pourtant, l'État ne peut discuter sur ce point, parce qu'il n'a plus en face de lui ses anciens créanciers, pas même leurs héritiers, mais des gens qui, par la suite, ont très souvent acheté au-dessus du pair. Dans tous les pays, les systèmes d'amortissement pratiqués jusqu'ici s'appuient : 1° sur la méthode des annuités ; 2° sur la méthode des excédents budgétaires destinés à un but unique ; 3° sur la méthode des intérêts composés. La première méthode repose sur ce criterium que, si les États n'amortissent pas, c'est que, d'ordinaire, ils n'y sont pas obligés ; elle consiste donc à énoncer, dans chaque emprunt, les règles et la date de l'extinction de la dette. La deuxième méthode est la seule dont la pratique soit avantageuse. La troisième est la plus sujette à l'illusion.

En tout temps, les hommes aiment ce qui leur enlève leurs préoccupations. Restituer le capital de la dette signifie, en réalité, prendre chaque année aux citoyens — et cela, grâce aux impôts, — une grande partie de leurs richesses pour la consacrer aux créanciers. Mais, si on pouvait se passer des impôts? Ainsi est née l'idée de recourir à un moyen plus commode : payer la dette avec la dette. Cette fois, *ceci tuera cela* ; une dette tue l'autre. Par malheur, ce n'est qu'une fantasmagorie, qui, si elle a eu ses théoriciens et aussi ses praticiens, n'est et ne demeure jamais qu'une fantasmagorie. Ce moyen de tuer la dette prend son nom du docteur Richard Price. En 1786, celui-ci présenta à Pitt un plan très simple, ou qui semblait tel, pour amortir la dette publique anglaise. Deux cent mille francs chaque année étaient consacrés à l'achat de rentes. Cette somme produisait des intérêts que l'on plaçait en nouvelles rentes; au bout de 86 ans, on devait pouvoir éteindre automatiquement 262 mil-

lions de la dette consolidée 5 0/0. Il eût suffi, d'après les dires de Price, que l'État consacrât, chaque année, 200.000 fr. à intérêts composés, pour qu'il pût, après un certain nombre d'années, se permettre le luxe d'éteindre, par an, 3 millions de ses dettes.

Dans son ouvrage sur la dette publique de la Grande-Bretagne (1), Robert Hamilton raconte les projets puérils que l'on faisait de son temps, sur la prodigieuse puissance des intérêts composés. Ces calculs se font encore aujourd'hui dans les journaux de variétés.

Hamilton dit donc que quelques-uns de ses contemporains avaient calculé qu'un sou, employé à intérêts composés à 5 0/0, serait devenu depuis le commencement de l'ère chrétienne, une somme trop grosse pour pouvoir être contenue dans 500 millions de globes aussi étendus que la terre. En outre de ce calcul, Hamilton rapporte que nombre de testaments fantastiques furent conçus sur la base des intérêts composés. Quelques dizaines de milliers de francs, légués par testament et se transformant, avec le temps, en centaines de millions, donnaient moyen au testateur de disposer en faveur de fondations, de cités, en vue de réaliser de profondes réformes sociales, destinées à faire disparaître du monde la pauvreté. Pourquoi ne pourrait-on pas de même éteindre les dettes de l'État? En plaçant 1 franc chaque année et en accumulant les intérêts à 5 0/0, on obtient, au bout de 36 ans, une somme de 100 francs. Or, si l'État plaçait à intérêt 1 0/0 du montant de sa dette au moment où il la contracterait, il pourrait en restituer le capital au bout de 36 ans. La dette paie la dette; et alors, quel danger y aurait-il à la dette? Cette illusion de Price a, quelque temps, régné chez les politiques les plus célèbres de l'Angleterre et du continent. Il est bien inutile d'avertir que tout cela n'est qu'une illusion. Toute richesse dérive du travail et du capi-

1. Hamilton, *An inquiry concerning the National debt of Great Britain and Ireland*, Édimbourg, 1818.

tal, appliqués à des énergies et à des forces naturelles. En quantité très limitée, la monnaie n'est qu'un intermédiaire d'échange et une mesure de la valeur. Le prêt à intérêt est possible pour les capitaux et pour la monnaie; il a lieu quand tous les deux sont demandés. Si leur quantité augmente, le loyer du capital ou de l'argent diminue. Et si la quantité augmente encore, il faut supposer théoriquement que les capitaux ne produisent plus rien. La conception de Price et les idées qui en dérivent n'ont donc pas besoin d'être réfutées.

Quel est donc le meilleur mode d'amortissement? Le meilleur mode d'amortissement, c'est d'avoir des finances rigoureusement tenues, de ne pas faire de nouvelles dettes et d'opérer des conversions toutes les fois qu'elles sont possibles : la conversion n'est que le premier pas efficace vers l'amortissement; le moyen le plus propre à amortir, c'est de racheter, chaque année, une partie de la dette, grâce à l'excédent des recettes sur les dépenses. *Le meilleur amortissement est celui basé sur les ressources ordinaires du budget,* comme on le faisait déjà en Amérique, dès l'origine, puis en Angleterre, par l'acte du 1er juin 1829, et comme Thiers voulait qu'on le fît en France, en 1871. Le meilleur moyen de payer ses dettes consiste à avoir un bon budget et à en consacrer les excédents à l'extinction de la dette. Un État qui maintient son crédit voit s'élever le cours de ses consolidés; et l'effet des hauts cours est, d'ordinaire, la conversion. Avoir un budget solide, convertir et amortir, voilà le meilleur programme.

A propos de la croyance que l'État, grâce à l'intérêt composé, réussit à obtenir les moyens d'éteindre ses dettes, beaucoup de pays ont créé des caisses spéciales d'amortissement. Quelques-uns les ont abolies, d'autres les possèdent encore. L'Angleterre en eut une en 1786 et l'a abolie par la suite; la France en eut une de 1816 à 1871. En Italie, il existe un *Consortium national* pour l'amortissement de la dette, présidé actuellement par le duc de Gênes, mais on

ne peut pas dire que les résultats en aient été fort importants. Néanmoins, on ne peut pas affirmer que les Caisses d'amortissement n'aient aucun avantage. Il ne faut les prendre que pour ce qu'elles valent, pour un mécanisme bon ou mauvais selon l'usage qu'on en fait. Elles sont excellentes pour les États qui veulent réellement réduire leur dette; elles sont mauvaises pour ceux qui, de cette façon, se créent des illusions pour les augmenter. Dans quelques pays, elles ont été englouties par l'État; dans d'autres, elles fonctionnent très modestement; dans d'autres, à peine nominalement.

Toute nation qui veut véritablement amortir sa dette, ne doit jamais manquer d'inscrire, parmi ses dépenses ordinaires, une somme annuelle destinée à la réduction de sa dette. C'est ce que fait l'Angleterre depuis 1875, par l'institution du *new sinking fund*, et la Prusse, par les lois du 27 mars 1882 et du 9 mars 1897. La France a aussi introduit, en 1901, un système analogue. Le malheur, c'est que tous les pays de l'Europe se montrent bien plus disposés à accroître leur dette qu'à la diminuer.

IV

Les dettes publiques des États les plus importants.

199. Les pays qui, en nombre absolu, ont la plus forte dette publique sont : la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Russie, l'Autriche-Hongrie, l'Italie. Ce sont les seuls pays dans lesquels le capital de la dette publique dépasse 10 milliards. Relativement, il y a peu de petits pays où le fardeau de la dette soit moins lourd.

De tous les États modernes, c'est la France qui a la plus grosse dette publique. Quand la loi du 24 août 1793, votée sur le rapport de Cambon, institua le Grand-Livre de la dette publique, les rentes inscrites représentaient bien moins de la vingtième partie des inscriptions actuelles (1). Les intérêts de la dette ont augmenté de la manière suivante (2) :

La dette publique française représentait, au 1er janvier 1901, la somme énorme de 30.096.632.622, en un mot, la plus haute qu'on ait jamais vu atteindre. Un regard sommaire sur son histoire nous démontre que c'est dans les périodes de guerre qu'elle a subi la plus grande augmentation. Les causes principales de son accroissement ont été : la liquidation de l'arriéré du premier Empire ; l'indemnité de guerre aux puissances alliées et l'indemnité aux émigrés sous la Restauration ; l'exécution des travaux publics sous la Monarchie de juillet ; les guerres de Crimée, d'Italie et du Mexique, sous le second Empire ; enfin, la guerre avec la Prusse et les grands travaux publics accomplis depuis 1870. Par suite de conversions successives, le consolidé français est en entier du 3 0/0. L'inscription de rente minima, lors de la création du Grand-Livre, était de 50 fr. ;

1. Le célèbre rapport de Cambon, après avoir décrit ce que devait être le *Grand-Livre de la Dette publique*, disait textuellement : « Par cette opération simple et facile, toute la dette publique non viagère reposera sur un titre unique ; on verra disparaître tous les parchemins et paperasses de l'ancien régime... ; que l'inscription sur le Grand-Livre soit le tombeau des anciens contrats et le titre unique et fondamental de tous les créanciers ; que la dette contractée par le despotisme ne puisse être distinguée de celle qui a été contractée depuis la Révolution et je défie Monseigneur le Despotisme, s'il ressuscite, de reconnaître son ancienne dette lorsqu'elle sera confondue avec la nouvelle ».

2. D'après les chiffres de A. Chaperon, directeur de la dette publique dans *Val. mob.*, vol. I.

1er janvier 1800	intérêts	40.216.000		1er janvier 1871	intérêts	402.977.516	
1er avril 1814	—	63.307.637		1er janvier 1880	—	762.326.395	
1er août 1830	—	202.381.180		1er janvier 1890	—	856.444.770	
1er janvier 1852	—	242.774.478		1er janvier 1900	—	809.881.276	

elle a été successivement abaissée à 10 fr., à 5, à 3. La caractéristique de la dette française, c'est son extrême fractionnement entre une foule de possesseurs. La dette publique est fractionnée comme le sol. En outre, ce sont les rentes nominatives qui y prévalent : elles en représentent à peu près les sept dixièmes. Enfin, la rente publique française est presque totalement possédée par des Français (1).

La dette publique de la Grande-Bretagne, malgré ses progrès récents, à cause de la guerre du Transvaal, est bien loin d'avoir l'importance de la dette publique française : mais, en Angleterre, la dette des localités est très élevée. De 1898 à 1902, la dette consolidée anglaise a passé de 585 millions sterlings 7 à 609,5 et la dette non consolidée, de 8 millions 1 à 75,1. En deux siècles à peu près, la dette publique anglaise a eu des alternatives très variées : elle a presque toujours suivi les aventures coloniales et militaires de la Grande-Bretagne; elle a atteint son apogée pendant et après les guerres napoléoniennes (2). La dette a alors touché son plus haut chiffre; 848.282.497 livres sterling, dont 796.200.191 de dette consolidée, en 1817. Pendant une

1. Pour la France comme pour les autres pays, ces notes ne peuvent être une histoire de la dette publique, mais seulement des indications sommaires. Cf. Pichon, *De la constitution de la dette publique de la France*, Paris, 1824; — D'Audiffret, *Système financier de la France*, Paris, 1884, etc.

Le *North American Review* a publié, en 1901 et 1902, une série d'études sur l'histoire des dettes publiques dans les principaux États. Ces études sont de Harold Cox pour la Grande-Bretagne et les colonies britanniques; C. E. Dawkins pour l'Égypte; Houghton pour l'Espagne; Raffalovich pour la Russie; Yasufumi Sawaki pour le Japon; Moriz Dub pour l'Autriche-Hongrie; Martinez pour l'Argentine; M. Ferraris pour l'Italie; A. Wagner, pour l'Allemagne; Moranitz, pour la Turquie; Austin, pour les États-Unis.

2. Voici quelles en ont été les variations principales :

Règne de Guillaume III (1688-1702) . . .	liv. st.	15.730.436
Règne de la reine Anne, guerre de la Succession d'Espagne, etc. (1702-1713) . .	—	37.750.667
Guerre d'Amérique (1775-1786)	—	121.267.993
Guerre avec la France (1793-1815) . . .	—	603.842.161

des plus tristes périodes des finances anglaises, entre 1830 et 1840, la dette a pesé sur le budget plus peut-être que dans aucun autre pays à cette époque. Suivant les idées de Price, on crut, en Angleterre, pouvoir diminuer la dette publique à l'aide du mécanisme des intérêts composés. Ainsi, en 1792, le Parlement établit que le fonds d'amortissement, *sinking fund*, serait alimenté par le centième de tous les emprunts : on croyait que, de cette manière, et dès l'instant de son augmentation, toute dette était, pour ainsi dire, mise sur la voie de sa liquidation. Mais, en 1815, la majeure partie des titres acquis par les Commissaires du *sinking fund* fut vendue; plus tard, en 1829, après les études approfondies d'un comité parlementaire, on renonça franchement à ce système trompeur. En 1857, on commença à fixer, chaque année, dans le budget, une somme destinée à diminuer la dette de la manière la plus simple et la plus vraie : acheter des titres et les annuler. Par suite de conversions successives, la dette publique anglaise fut considérablement réduite. On peut dire, aujourd'hui, que l'Angleterre est le pays classique des conversions. De la grande conversion de 1750 aux plus récentes, accomplies par Gladstone, l'Angleterre a pu réduire notablement l'intérêt de ses dettes. Ainsi, à l'heure qu'il est, les consolidés anglais sont à 2 3/4 et à 2 1/2. Ces conversions ont été d'autant plus faciles que la dettê publique est possédée en Angleterre par un assez petit nombre de rentiers, et que la capitalisation en a été énorme. C'est ainsi que le consolidé 2 3/4 a pu atteindre, en 1897, le cours moyen de 112 3/4 (1).

Pour l'Allemagne, il faut distinguer entre la dette de l'Empire et la dette des États particuliers. La première est de date récente. A la fin de 1873, la dette de l'Empire n'existait pour ainsi dire pas; elle était de 1.845.100

1. Cf. Bastable, *Finance*, livre V, ch. III; — Mac Culloch, *Taxation and the funding system*, 1845, part. III; Giffen, *op. cit.*, 1re série, XI; *National Debt*, dans *D. of P. E.*

mark. Plus tard les grandes dépenses militaires ont contribué à la développer; aussi, à la fin de 1900, la dette de l'Empire était-elle de 2.675 millions de mark, dont 2.315 de dette consolidée à 3 1/2 et 3 0/0. Mais la dette des États est bien plus importante; il suffira de dire que, d'après le budget de 1902-03, elle montait, en Prusse, à 6.720 millions de mark; en Bavière, au 31 août 1901, à 1.600 millions; en Saxe, au 1er janvier 1902, à 980 millions; en Wurtemberg, au 1er avril 1902, à 525 millions de mark, etc. Quoiqu'en Allemagne, les dettes de l'Empire aient beaucoup augmenté, tout aussi bien que celles de chaque État particulier, on peut dire qu'elles ne représentent pas un chiffre bien élevé, en comparaison de celui de l'Italie et de la France. Selon un document officiel récent, elles ne montent au total qu'à 13.382.706 mark. La dépense moyenne par habitant reste inférieure à celle de presque tous les autres pays : elle est à peine, tout compris, de 9 mark 57 (1). L'Allemagne, qui possède de grandes ressources naturelles et un immense domaine, qui a prélevé à titre d'indemnité de guerre 5.564 millions de francs et même, y compris les remboursements d'impôts et les indemnités aux villes, 5.878 millions, est dans une situation singulièrement avantageuse, bien que, ces dernières années, elle ait un peu abusé de la dette.

La dette publique de la Russie montait, au 1er janvier 1902, à 6.473 millions de roubles : elle a été contractée à 3 1/4, à 4 et à 5 0/0, en bonne partie pour les dépenses militaires, en partie très importante pour les chemins de fer. Elle se trouve presque entièrement à l'étranger (2).

La dette publique de l'Autriche-Hongrie est très élevée,

1. Cf. Wagner, *loc. cit.*, *Bull. S. L. C.*, oct. 1902; — Neymarck, dans *Val. mob.*, II; C. Zander, *Die Verwaltung der Staatsschulden in Königreich Preussen*, Hanovre, 1885; — Krug, *Geschichte der Preussischen Staatsschulden*, Breslau, 1861, etc.

2. Cf. De Block, *op. cit.*; — Raffalovich, *art. cit.* et *Les Finances de la France depuis la guerre d'Orient*, Paris, 1884, etc.

auss bien la dette spéciale des deux parties de l'Empire que la dette commune. Cette dernière était, au 1er janvier 1902, de 5.404 millions de couronnes; mais la dette de l'Autriche ou, pour mieux dire, des pays représentés au Reichsrath était de 3.557 millions de couronnes, et de 5.186 millions, la dette de la Hongrie. Presque toute cette dette est à 4 0/0 et absorbe en intérêts une assez large part des recettes publiques.

Les États-Unis, par suite de leurs immenses richesses, ont pu réduire leur dette sans efforts. A l'heure qu'il est, elle est minime et n'a presque aucune importance pour l'économie nationale. Elle pourra être entièrement amortie dans quelques années, si la politique expansionniste et impérialiste se maintient dans de justes bornes. Les principales variations ont été les suivantes :

1791	millions de dollars	75	1865	millions de dollars	2.381
1816	—	127	1870	—	2.046
1830	—	48	1880	—	1.723
1835	—	0,03	1890	—	725
1846	—	15	1899	—	1.046
1860	—	90	1902	—	931

La conclusion, si l'on tient compte de la dette de chaque État particulier, est extrêmement favorable. La dette atteignit son apogée à la suite de la guerre de Sécession; puis peu à peu, elle fut réduite. L'augmentation causée par la guerre avec l'Espagne a déjà diminué; en 1902, les États-Unis devaient 2 milliards de francs de moins qu'en 1863, tandis que leur richesse s'est énormément accrue.

La dette publique de l'Italie montait, au 31 mars 1902, à 12.824.569.392 lire de capital, chiffre très important, sans doute, et considérable, si l'on songe à ce fait que l'Italie n'est pas un pays neuf et que la reproductivité des capitaux y est lente.

Quand l'Italie s'est unifiée, c'est le royaume de Naples qui, parmi ses principaux États, avait la moindre dette.

En tenant compte de la population recensée en 1861, la dépense moyenne pour la dette héritée par les différents

États était : Royaume de Sardaigne : cote annuelle par habitant 13,98; Grand-Duché de Toscane 4,43; Royaume des Deux-Siciles 3,58; Lombardie 2,68; Duché de Modène 1,32; Duché de Parme 1,21; Romagne, Ombrie 0,08. Des variations successives ont encore modifié cette situation. Dans la dette publique est entrée la dette de la Vénétie, la grosse masse de la dette pontificale, 22 millions et demi de rente à peu près. Quelques corrections furent faites. L'Italie méridionale avait donc un petit nombre de dettes; par rapport à sa population, elle arrivait, sur ce point, le dernier des principaux États autonomes de la péninsule; elle venait même à une grande distance des autres. Le gouvernement bourbonnien avait une égale aversion pour les dettes et pour les impôts, et de même qu'il imposait peu volontiers, par crainte de l'impopularité, il recourait à la dette le moins qu'il lui était possible.

Dans les premiers temps qui suivirent 1860, on fit des dépenses énormes : elles étaient nécessaires en grande partie; en grande partie aussi, elles étaient dues aux illusions d'une richesse qui n'existait pas. On recourut donc à des émissions de dettes surabondantes et contractées, trop souvent, à des conditions désastreuses (1).

1. Sella, parlant de la dette publique italienne, entre 1860 et 1870, disait à la Chambre, le 14 mars 1871 : « Eh! bien, pour acheter 2.691 millions effectifs, nous nous sommes engagés à payer une dette nominale de 3.852 millions, et, dans les mêmes dix ans où nous avons fait ces opérations, nous avons payé 1.369 millions d'intérêts et de primes et cela pour rembourser 150 millions simplement sur ces opérations qui nous en ont rapporté 2.691. C'est l'histoire du fils de famille imprévoyant. Ce n'est pas ainsi qu'on se conduit. Considérez qu'entre des pertes sur le capital nominal et ce que nous avons payé, dans cette dizaine d'années, pour de pareilles opérations, nous avons perdu 2.630 millions. Et nous n'en avons obtenu que 1.691! Vous pouvez ainsi vous expliquer l'accroissement des intérêts de la dette à laquelle j'ai fait allusion ». L'État s'était donc engagé pour 3.852 millions et n'avait tiré, en réalité, de sa dette que 2.691 millions. Les régions qui ont acheté de la rente, dans la première période de notre unification, et qui l'ont conservée ou revendue lorsqu'elle était aux environs du pair, ont gagné une somme presque égale. Et depuis, les conditions n'ont

On calcule actuellement que la capitalisation annuelle de l'Italie monte à peu près à sept ou huit cents millions. Entre 1862 et 1873, il y a eu des années où le déficit s'est élevé jusqu'à 600 millions. Il fallait à tout prix subvenir aux exigences impérieuses des armements; l'on trouva de l'argent comme on put. Plus tard, on fit des émissions aux pires conditions possibles, même pour des constructions de lignes ferrées déclarées trop souvent indispensables (1).

L'Italie, ne pouvant donc plus s'endetter à l'intérieur, fut, pendant bien des années, contrainte de se retourner vers le dehors. Heureusement, depuis plusieurs années, elle ne fait presque plus de dettes : sa situation financière est devenue très solide et ses ressources économiques peuvent d'autant mieux progresser.

En outre, l'Italie réduit chaque jour davantage sa dette

plus changé pour de nombreuses émissions faites généralement dans des conditions très défavorables.

1. Voici la distribution, à travers le pays, de la rente italienne, d'après les données du dernier recensement décennal des titres :

	Population en 1901	Pour cent de la population	Montant de la rente consolidée	Pour cent de la rente	Quant. de la rente par habitant
Italie septentr.	12.009.524	36,41	107.079.606	65,54	8,91
— centrale.	7.950.964	24,39	24.958.627	15,27	3,14
— mérid. .	8.644.503	25,89	23.190.970	14,20	2,68
— insulaire.	4.363.765	13,31	8.159.017	4,91	1,87
	32.968.756	100	163.388.220	100	4,95

Sur l'histoire des dettes publiques des anciens États italiens et sur la situation actuelle voyez : Pasini, *Finanze italiane* dans l'*Annuario statistico italiano* année II, 1864; — Morpurgo, *La finanza*, p. 130; — Bonghi, *La vita e i tempi di Valentino Pasini*, Florence, 1867, p. 861 et *Storia della Finanza Italiana*, p. 237 et lettre XI; la publication récente de la Direction générale de la Dette publique : *Sommario storico amministrativo dei debiti consolidati, redimibili e perpetui amministrati dalla Direzione generale del debito pubblico*, Rome, 1899; la série des *Relazioni della commissione di vigilanza sul debito pubblico*, à commencer par celle très importante sur la gestion des années 1861-64 jusqu'à la dernière pour l'exercice 1901-1902; — Ricca-Salerno, *Il debito pubblico in Europa e negli Stati Uniti di America* dans le *B. I.*; — S. Francesco Mancardi, *Cenni storici sull'amministrazione del debito pubblico e sulle amministrazioni annesse*, 4 volumes, Rome, 1875; — Plebano, *op. cit.*, vol. I, p. 76, etc.

avec l'étranger. Sa dette extérieure représ
temps très voisins de nous, presque la moit
était de 47,78 0/0 en 1891-92; elle fut réd
1897-98; elle s'élevait à peine à 16,21 0/0 en
31 mai 1902, à l'occasion du renouvellemen
feuilles de coupons, on ne trouve plus que 48
notre rente à l'étranger. La situation économ
s'est donc notablement améliorée. Un fait c
c'est que la rente italienne est concentrée d
gions. Elle se trouve presqu'entièrement dan
peu dans le Midi et dans les îles.

200. La dette publique s'est accrue, à peu
chez toutes les nations. De plus, il y a des pay
majeure partie des recettes servent à payer
la dette. Cette situation est beaucoup plus g
s'agit de pays qui ont emprunté au dehors; s
ils s'obstinent à vivre avec les ressources du Tr
ner leurs rentes au dehors, ils se trouvent tôt
un véritable état de sujétion. Certains pays d
Turquie, la Grèce, le Portugal, etc., sont vr
des conditions de vasselage politique, malgré
mie; en réalité, leurs créanciers pèsent sur leur

Il peut sembler très avantageux qu'un État fa
dehors chez lui des capitaux, en vendant de s
capitaux peuvent servir à construire des route
rer des ports, à développer l'agriculture, l'indu
vigation; personne ne nie que l'introduction c
étrangers ne soit très utile, surtout pour des
elle est souvent plus qu'utile, indispensable à
tion de ces derniers. Mais le cas est très différen
d'anciens pays, dont les dépenses sont, en gra
de véritables dépenses ordinaires, où la reprodu
capitaux est faible, où il est question non plus c
à des dépenses de premier établissement, mais p
gestion normale.

Deux grands États, en Europe, sont créanciers

ger : la Grande-Bretagne et la France; elles possèdent de nombreuses rentes d'autres États. Au nombre des pays créanciers se trouve aussi l'Allemagne, et, parmi les grands États qui doivent le plus, la Russie et l'Italie. Mais on peut considérer la Russie comme un pays neuf, en train de mettre en valeur ses grandes forces naturelles; l'Italie réduit de jour en jour plus rapidement sa dette envers l'étranger : elle ne tardera pas à ne plus rien lui devoir.

En général, on peut distinguer, en Europe, trois types d'États, au point de vue du crédit public : certains d'entre eux ont conservé leurs valeurs nationales, mais ils ont absorbé une notable quantité de titres étrangers (Angleterre et surtout France); certains ont conservé leurs valeurs nationales, mais n'en ont pas acquis du dehors (Pays scandinaves, Autriche-Hongrie, etc.); d'autres, enfin, non seulement n'ont pas acquis de valeurs étrangères, mais sont débiteurs de l'étranger. Parmi les grands États, la Russie est surtout dans ces conditions. Les petits États, qui sont dans cette situation, ont souvent grand'peine à trouver des débiteurs et ont contracté leurs dettes dans des conditions très onéreuses (1).

Les pays, dont la majeure partie de la dette est au dehors, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, la Turquie, sont, dans certains cas, de véritables vassaux. Tout fait qui concerne leur politique a sur leurs rentes une très grande influence; les oscillations en sont brusques, le change en est généralement désavantageux.

Bien qu'il ne soit pas très désirable, au fond, de vendre

1. La haute banque a été souvent sans scrupules. Un observateur peu suspect, Le Play, a dit : Une influence toute nouvelle tend à déchaîner le fléau de la guerre. C'est celle de certains manieurs d'argent qui, appuyés sur l'agiotage des bourses européennes, fondent des fortunes scandaleuses sur les emprunts contractés pour les frais de guerre et pour les rançons excessives imposées de nos jours aux vaincus. *La constitution essentielle de l'humanité*, p. 247. E. Claudio Jannet écrit aussi sur la haute banque : Les calamités publiques sont pour elle l'occasion de profits exceptionnels. *Le capital, la spéculation et la finance au* XIX^e^ *siècle*, p. 413.

à l'étranger des titres de sociétés indus
autre chose qu'une aliénation de rente. Da
ce sont des capitaux étrangers qui vie
dans des entreprises pour leur donner l
celles-ci finissent par devenir nationales;
sont des créanciers qui fournissent de l'
vaux qui leur sont inconnus, qui y restent
dès qu'ils entendent remuer une feuille, s'
débarrasser des rentes qu'ils possèdent.

Quelques pays, comme la Turquie, la
ont accepté un contrôle sur leurs finances
contrôle leur est utile, mais aucun État ne
mode d'intervention étrangère. D'autres
Portugal et une grande partie des États
voient souvent leur politique soumise à l
pays étrangers, bien plutôt qu'à celle de le

En thèse générale, il faut admettre que,
a émis un emprunt, sans l'indication spéci
térieure, il est libre d'augmenter les impôts
mettre de nouveaux impôts sur sa rente, l
soumette pas les étrangers à un traitement
certains petits États ont cherché à le faire.
de dettes extérieures, indiquées comme telle
turellement lié par cet engagement, surto
promis l'inconvertibilité et l'exemption de t
tains petits États ont essayé de manquer à c
ce n'est ni admissible, absolument parlant,
Leur improbité ne peut trouver une excuse
probité des gros financiers qui ont traité ave

NOTE

Évaluation de quelques dettes publiques

Il est assez difficile de donner une évaluation con
dette publique des principaux États. D'ailleurs, on tom
breuses erreurs en essayant de résoudre ce problème,

ce qui touche à l'intérêt que pour ce qui concerne le capital de leurs diverses dettes. En effet, supposons qu'on les fasse entrer en parallèle pour la question intérêt. Certains paient un intérêt fort élevé, à cause du peu de confiance qu'ils inspirent. Inversement, le capital de la dette n'est pas considérable. Si, au contraire, on compare deux dettes au point de vue du capital, on est bien loin d'exprimer la situation réelle. Deux pays, l'un riche, l'autre pauvre, paient des intérêts très différents.

Et puis, quand même on réussirait sans trop de peine à additionner les dépenses, il faudrait encore tenir compte de bien des choses. On ne peut comparer la dette d'un État unitaire à celle d'un État fédéral, sans avoir égard à chacun des États qui en font partie. On ne peut considérer comme identique la situation de deux pays qui ont leurs dettes l'un au dedans, l'autre au dehors; ni comme identiques celles d'un pays riche et d'un pays pauvre qui ont la même dette, sans que le fardeau en soit le même.

Dans l'*Économiste européen* (4 févr. 1898), le montant des dettes pour les principaux pays de l'Europe, était supputé égal à 122 milliards. Nous rapportons cette statistique à titre documentaire et parce que le ministère français des finances lui a conféré une sorte d'autorité, en la reproduisant dans le *Bull. S. L. C.*; mais nous avertissons nos lecteurs que de la moyenne par habitant on ne peut déduire exactement le poids de la dette; c'est seulement en calculant la richesse moyenne par habitant et le total de ce que possède la nation à l'intérieur et à l'extérieur.

Dette publique négociable de l'Europe en 1887 et 1897.

États	Dette publique en 1887 Total milliers de francs	Dette publique en 1887 par habit. francs	Dette publique en 1897 Total milliers de francs	Dette publique en 1897 par habit. francs		Différence sur 1887 mill. fr.
France . .	25 869.512	676	26 132.723	678	+	236.2
Allemagne .	9 971.989	212	15 752.302	301	+	5 780.3
Autr. Hongr.	12 288.409	307	13.971.662	321	+	1.683.2
Belgique . .	2.162.396	366	2.308.497	355	+	146.1
Bulgarie . .	20.363	6	169.814	51	+	149.4
Danemark .	270.210	129	276.696	119	+	6.4
Espagne . .	6 324.071	360	5.941.459	330	+	382.6
Grande-Bret.	18 469.476	495	16.019.342	402	—	2 450.1
Grèce . . .	424.430	194	553.244	228	+	128.8
Italie . . .	10.930.789	365	12.935.348	413	+	2 004.5
Luxembourg	16.170	75	12.000	55	—	4.1
Norvège . .	150.714	78	218.693	106	+	67.9
Hollande. .	2.235.678	513	2 284.364	463	+	28.6
Portugal . .	3.747.698	583	3.718.357	736	+	970 6
Roumanie .	758.419	141	1.240.433	222	+	482.5
Russie . .	13.315.094	154	16.276 906	157	+	2 961.8
Finlande. .	71.245	32	86.365	33	+	15.1
Serbie. . .	320.000	162	408.237	173	+	88.2
Suède. . .	341.673	72	402.498	81	+	60.8
Suisse. . .	36.671	12	80.871	26	+	44.2
Turquie . .	2.611.460	580	3.467.850	596	+	856.3
	109 356.475	318	122.257.661	322	+	12.901.1

Mais, depuis 1897, que d'événements sont arrivés ! De grandes guerres sont survenues en Europe, en Amérique, en Afrique, en Asie et le XIXe siècle s'est achevé dans un ruisseau de sang. La dette publique de quelques États, surtout de l'Angleterre et de l'Espagne, s'est démesurément accrue.

Le statisticien américain O. P. Austin, chef du bureau de statistique des États-Unis, a calculé qu'à la fin de 1900, la dette publique de tous les pays du monde montait à 31 milliards de dollars, avec intérêts de 1.214 millions de dollars ainsi répartis :

Pays	Dette	Intérêts et autres charges annuelles	Par habitant dette	Par habitant intérêts
	dollars	dollars	dollars	dollars
France	5.800.691.814	241.762.029	150 61	6.28
Russie	3 167.320.000	141 519.000	24 56	1.18
Grande Bretagne.	3.060.926.304	112.985.531	74 83	2.76
Italie	2.583.983.780	114.177.185	81.11	3.58
Espagne	1.727.994.620	80.782.000	95 53	4.46
Australie. . . .	1.183.055.000	45 458.000	263.90	10.44
Autriche-Hongrie	1.154.791.000	51.175.285	25.80	1.14
États-Unis . . .	1.107.711.257	33.545.130	14.52	44
Inde	1.031.603.705	33.971.400	4.67	15
Hongrie	904.941.000	41.892.000	47.75	2.22
Turquie	726.511.195	28 419.600	29.25	1.14
Portugal. . . .	670.221.374	21.550.320	143.82	4.62
Autriche. . . .	642.194.000	30.969.000	24.89	1.20
Emp. allemand (1)	557.626.622	18.283.441	9.96	33
Argentine . . .	500.604.444	26 902.377	128 85	6.80
Belgique. . . .	504 459.540	19.536.811	75.63	2.93
Égypte	500.402.729	20.063.637	53.61	2.15
Brésil.	480.985.000	21.500.000	33.56	1.50
Pays-Bas . . .	466.419.294	14.117.838	90.74	2.74
Chine.	287.123.500	12.000.000	72	03
Roumanie . . .	280.136.991	17 904.996	47 37	3.00
Colonies angl. (2)	265.541.000	10.500.000	26 43	1.04

1. A ajouter à la dette impériale celles des États allemands, dont le total est de 2.015.950.000 dollars. Elles ont été contractées surtout pour des travaux d'utilité publique. — Cf. O. P. AUSTIN, *National debts of the world*, dans le *Monthly Summary of Commerce and finance*, mars, 1901.

2. Excepté l'Australie, le Canada et l'Inde.

Mais, outre la dette de l'État, il faut tenir compte de la dette des localités qui, dans certains pays, surpasse ou égale celle de l'État. D'après Neymarck, les États de l'Europe ont 125 milliards de dette, avec une addition de 100 milliards de dettes locales.

Aussi arrive-t-il que, dans quelques pays de l'Europe, les intérêts de la dette absorbent une grande partie des recettes publiques. Le mi_

Pays	Dette dollars	Intérêts et autres charges annuelles dollars	Par habitant dette dollars	Par habitant intérêts dollars
Canada	265.494.000	13.392.000	50.59	2 55
Japon.	206.799.994	18 126.702	4.73	41
Mexique. . . .	168.771.428	10.699.689	13.36	84
Grèce.	168.548.444	6.293.730	69.25	2.58
Uruguay. . . .	124.374.189	6.056.000	148.06	7 20
Chili	113.240.000	965.455	36.41	31
Honduras . . .	89.376.920	1.125.190	219.60	2 72
Suède.	85.154.320	3.173.388	16.71	62
Danemark . . .	55.795.724	1.891.812	24.15	82
Autres pays . .	2.309.960.086	14.131.958		
Total. . .	31.201.749.274	1.214.871.504		

nistre du Trésor, G. Rubini, dans l'exact et important exposé financier qu'il a fait à la Chambre italienne, le 2 décembre 1900, a présenté un tableau comparatif des charges qui grèvent le Trésor dans quelques-uns des principaux États de l'Europe. Parmi les charges du Trésor figurent les intérêts de la dette, les annuités, les subventions aux chemins de fer et les pensions. Des calculs de Rubini résultent les chiffres suivants qui marquent le fardeau des dettes de l'État.

	Dépense par habitant	Pourcent. des dépenses pour les dettes, comparées au total des dépenses dans l'État
Italie.	25,50	48,50
France	32,90	36,70
Grande-Bretagne . .	20,70	28,50
Allemagne.	18,10	22,10
Autriche-Hongrie . .	21,90	33,50

Sans tenir compte de l'Allemagne, où existe un budget fédéral, il résulte de ce tableau que, dans tous les budgets, une bonne partie des recettes est absorbée par les intérêts de la dette et par les charges du Trésor, même dans les États les plus riches

LIVRE IV

—

L'ÉTABLISSEMENT DU BUI DE L'ÉTAT

I

Notions générales. — La préparation du budget.

201. L'établissement du budget est de la plus grande importance, non seulement au point de vue politique ou à celui du droit public, mais aussi et surtout au point de vue financier. Maintenant qu'il s'agit de disposer de masses énormes de richesses et que les budgets s'élèvent à des milliards, ce qui regarde leur établissement est l'objet d'études particulières. Le budget, dit l'article 5 du décret réglementaire français du 31 mai 1862, est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État et des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles. Dans beaucoup d'autres lois de comptabilité, il n'y a aucune définition : c'est que l'idée de ce qu'est le budget se présente presque spontanément. Le budget n'est pas autre chose que le livre documenté des recettes prévues et des dépenses que l'État ou les administrations locales sont autorisés à faire : c'est un acte contenant l'approbation à l'avance des recettes et des dépenses publiques.

Les budgets des grands États modernes comportent non plus des centaines de millions, mais des milliards, souvent plusieurs milliards. L'État et les pouvoirs locaux prélèvent sur les citoyens un vingtième, un dixième, parfois un quart ou un cinquième de leur revenu total. Comment se dépense cette énorme masse de richesses? Il faut que les budgets renferment toutes les recettes, toutes les dépenses, que rien ne reste caché, qu'aucune richesse ne se déperde par des voies occultes (1).

1. Sur le budget, en général voyez l'excellente étude de René Stourm, *Le budget*, Paris, 4e édit. 1900. C'est un des meilleurs et des plus complets

Le droit au budget est, comme nous le verrons, le premier signe d'indépendance. Les pays qui fixent librement leurs recettes et leurs dépenses publiques sont autonomes, ou sur le chemin de la plus complète autonomie. Ainsi, les colonies anglaises qui ont droit au budget et à l'autonomie financière, comme le Canada et les colonies de l'Australie, ne sont liées à la mère-patrie que par un léger fil. Il est vrai, selon l'expression de Chamberlain, que, souvent, à travers un fil fin passent les plus grands courants électriques. Le droit constitutionnel ou, du moins, l'histoire constitutionnelle, s'occupe, comme d'un fait fondamental, du droit au budget. Bien des révolutions n'ont eu d'autre origine que des controverses sur la fonction des Parlements en matière de recettes et de dépenses publiques.

Il est évident que le pays, qui supporte les dépenses, doit avoir le droit de les limiter et celui de concéder les recettes. Mais ce principe n'a pas toujours été accepté. L'Angleterre a précédé tous les autres peuples dans l'affirmation du principe que tout impôt doit être consenti par le peuple; ses plus vieilles chartes constitutionnelles renfermaient cette maxime qui, depuis, est devenue le principe de tous les peuples civilisés. Cette maxime, qui plus est, est si ancienne que les historiens de la constitution anglaise n'ont pu en retrouver l'origine. Si, sous les Tudors, Henri VIII et Élisabeth violèrent, dans certaines occasions, l'antique droit, ce ne fut que sous les Stuarts, au XVII[e] siècle, que l'on s'efforça véritablement de l'enfreindre. L'infortuné Charles I[er],

qu'il y ait. On peut de plus consulter très utilement MAX VON BECKEL, *Das Budget*, Leipzig, 1898; — MAX BOUCARD et GASTON JÈZE, *Éléments de la science des finances et de la législation financière française*, Paris, 1902, 2[e] édit., vol. I; — ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*. Naples, 1881; — WAGNER, *Ordinamento dell' economia finanziaria* dans *B. d'E.*, série III, vol. XIV; — LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, vol. II; — GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche* dans le *Manuale di diritto amministrativo* d'ORLANDO; — F. ROSTAGNO, *Contabilità di Stato*, Naples, 1888; — A. DE CUPIS, *Legge sull' amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale dello Stato*, Turin, 1899; — BRUNI, *Contabilità dello Stato*, Milan, 1892, etc.

en acceptant le principe de la *vice-gérance*
prédécesseur Jacques Ier avait proclamé,
treindre ou de détruire le droit au budge
était si vieille en Angleterre. Mais cette ten
la vie et resta infructueuse : « Tous les Roy
— faisait-il dire au Parlement par son repré
sans oublier les menaces —, avaient d'abord
parlements, jusqu'à ce que les monarques,
eurent appris à connaître leurs propres f
eurent vu l'esprit turbulent de ces assemb
venus peu à peu à faire prévaloir leurs préro
toute la chrétienté, à l'exception de notre pa
aboli les parlements ». Comme suite à ces
roi voulut contracter un emprunt sans l'aut
mentaire. Les casuistes et les juristes de co
prompts, dans tous les temps, à défendre t
causes, — débattirent dès lors cette questio
dette et l'impôt pouvaient être considérés de
ou autrement. Les juristes discutèrent, mai
éclata, et le roi lui-même y perdit misérab
D'indignation, dit Macaulay, la nation en
armes (1). Dès lors surgirent de nombreuses
la séparation complète du budget et de la lis
le droit fondamental ne fut jamais supprimé.

L'histoire du droit au budget, en France, se
Stourm, en trois grandes périodes : 1° péric
Généraux, jusqu'en 1614; 2° période des Pa
qu'en 1789; 3° période actuelle d'organisatio
Les États-Généraux étaient les continuateu

1. Celui qui provoqua la résistance à la couronne,
exiger des impôts non consentis, fut Hampden, qu
condamner pour ne pas payer, ne fût-ce que 5 schil
conte, dans son *Histoire de la Révolution d'Angleter*
refusa de payer, mais sans colère, sans bruit, unique
de parvenir à faire juger solennellement, dans sa pe
de son pays ».

assemblées féodales. Il s'ensuit que, jusqu'à 1314, sous Philippe-le-Bel, ils s'occupaient de questions fiscales. Ils n'eurent pas non plus de fonctions bien efficaces à partir du XVIe siècle. De toute manière, ils ne se réunirent plus entre 1614 et 1789 (1).

Dans la période des Parlements, les États-Généraux ne furent pas convoqués; mais les Parlements cherchèrent eux aussi, à conquérir le droit au budget. Il ne faut pas d'ailleurs oublier que les rois entraient alors dans les Parlements et que, dans un lit de justice, ils ordonnaient l'enregistrement de ces édits contre lesquels les Parlements avaient protesté.

Dans les autres États de l'Europe, surtout dans les plus grands, le droit au budget est un fait récent, très récent en Italie, dont l'histoire constitutionnelle n'est pas d'ancienne date. Le budget s'est ressenti, en général, de l'impulsion révolutionnaire; il est venu à la suite d'une lutte. Cette origine différente en explique la structure différente. En Angleterre, le budget a une partie statique, formée du fonds consolidé, qui ne laisse pas de prise à la discussion, et une partie dynamique qui ne cesse de changer ou, pour mieux dire, qui peut changer.

Il est connu que, dans les États-Unis, ce fut la défense du droit au budget qui détermina leur révolution victorieuse et leur détachement de l'Angleterre. Les États-Unis, quoique simples colonies, avaient un budget autonome, lorsqu'en 1765 l'Angleterre voulut les contraindre à contribuer aux dépenses de la métropole et mit d'abord un impôt sur le timbre, impôt que remplacèrent, deux ans après (2), à la

1. Même au temps de leur plus grande impuissance, les ministres royaux, tels que Philippe de Commines, disaient, comme pour affirmer le principe, qu'il convenait seulement au peuple d'accorder l'impôt : « Y a-t-il roi, ni seigneur sur terre, qui ait pouvoir de mettre un denier sur ses sujets, sans octroi et consentement de ceux qui le doivent payer, sinon par tyrannie et violence? »

2. « L'esprit qui résistait, en Amérique, à l'act du timbre était l'esprit qui avait autrefois établi cette maxime fondamentale des libertés

suite de vives protestations, d'autres impôts sur le verre, le papier, les couleurs et le thé. C'étaient des impôts très bénins, si bénins qu'ils ne dépassaient pas, en totalité, un million de lire italiennes. Il s'agissait donc non pas de réagir contre une surcharge, mais de défendre un droit. Washington écrivait : « De quoi est-il question? Et sur quoi discutons-nous? Est-ce donc sur le paiement d'une misérable taxe de six sous par livre de thé? Non, c'est pour le droit seul que nous luttons. » C'est alors que commença la série de discussions et de luttes qui entraîna la guerre, si glorieuse pour les États-Unis. Comme nous avons dit, l'histoire du droit au budget est la véritable histoire des origines constitutionnelles. Si nous voulions encore insister sur cet argument, il faudrait pour le développer un cours complet de droit constitutionnel.

Dans les pays modernes existe toute une législation à propos du budget. Aucun pays ne veut tolérer que recettes et dépenses échappent à l'action du contrôle. Le budget est une fixation préalable provisoire (*preventivo*) ou définitive (*consuntivo*) des recettes et des dépenses, rangées systématiquement avec les sommes corrélatives.

Dans les États de régime absolu, le budget n'est qu'un acte d'administration intérieure, un simple aperçu de recettes et de dépenses. Dans le royaume des Deux-Siciles, sous le règne des Bourbons, les budgets n'étaient pas publiés le moins du monde; ils constituaient presque un secret d'État. Aujourd'hui encore, tout en publiant ses budgets, la Russie elle-même ne fournit sur eux aucun renseignement complet et ne nous donne pas les éléments nécessaires pour arriver à un jugement sûr. Au contraire, dans les pays où existe un gouvernement constitutionnel, le budget est un acte public qui permet aux assemblées législatives d'exercer sur lui un actif contrôle.

britanniques, qu'un sujet anglais ne peut être taxé sans son consentement ». Cornélis de Wit : *Histoire de Washington*, Paris, 1855.

202. On n'est arrivé que lentement à un bon établissement du budget et seulement dans des limites restreintes. Or, l'importance en est grande sous le rapport non seulement constitutionnel, mais économique. La multiplicité des dépenses publiques, la complexité et la diversité des recettes, la variété dans les modes de paiement n'ont pas rendu possible l'établissement d'un budget complet et logique, au point de vue économique et financier. Toutefois, il faut reconnaître que la confection du budget italien est plus simple et plus claire qu'elle ne l'est pour beaucoup de ceux des grands pays de l'Europe; le budget italien s'est simplifié de plus en plus dans ces vingt dernières années, jusqu'à nous montrer un notable progrès. Nous ne pouvons entrer ici dans les questions de détail : c'est le droit constitutionnel qui les étudie sous le double rapport historique et politique. Au point de vue de la comptabilité d'État, elles peuvent faire l'objet d'un cours spécial. Nous indiquerons seulement les lignes générales de la construction du budget, en insistant davantage sur ce qui se fait en Italie.

A qui appartient la préparation du budget? Partout, c'est le pouvoir exécutif qui prépare et présente le budget, et qui est chargé de son exécution, dans les limites déterminées par les lois. Cette fonction est si nécessaire et si évidente qu'elle n'est même pas indiquée dans beaucoup de chartes constitutionnelles. En Italie, c'est le Gouvernement, par conséquent l'État, qui procède à la préparation du budget.

Chateaubriand, qui s'est occupé de finances dans ses moments de loisir, — et moins heureusement qu'il ne l'a fait pour les lettres, — a écrit qu'il fallait tenir pour règle générale que le budget doit être établi par le ministère et non par la Chambre des Députés, qui est juge du budget. Si la Chambre, disait-il, faisait le budget, elle ne pourrait se demander compte à elle-même de son propre travail; le ministère refuserait d'être responsable de la plus importante partie de l'administration. Les éléments de la consti-

tution seraient donc détournés de leur but (1). C'est simple et évident; et pourtant la pratique constitutionnelle viole chaque jour, en cette matière, les bons principes. En France, en Allemagne, en Angleterre, en Italie, partout où existe le régime constitutionnel, le pouvoir exécutif prépare et dépose le budget. D'après la formule de Sir Stafford Northcote, le devoir du Gouvernement consiste à proposer, celui du Parlement à accorder. Les Anglais ont encore une formule parmi celles généralement adoptées : la Couronne demande, les Communes accordent, les Lords consentent. Toutefois, cette formule n'est pas entièrement exacte.

Aux États-Unis seulement, le budget est l'œuvre de l'Assemblée législative, du Congrès, qui non seulement le vote, mais l'élabore. Pratiquement, le système américain livre le budget à deux comités, l'un pour les recettes, l'autre pour les dépenses. Souvent ces deux comités ont des vues différentes. La discussion du budget dans les Chambres, loin d'être bien ordonnée, comme dans beaucoup d'États européens, est incohérente et se fait sans aucun ordre (2).

Durant quelques siècles, l'Angleterre a observé cette règle fondamentale de sa constitution, que l'initiative de toute dépense revient au Gouvernement (3). Célèbres sont les paroles de Gladstone, réfutant la proposition d'un membre du Parlement, qui proposait une augmentation de dépenses. L'initiative de toute augmentation, disait-il, regarde le Gouvernement et non pas le Parlement, dont la seule fonction est de concéder ou de refuser. La Chambre

1. Chateaubriand : *De la monarchie selon la Charte*, Paris, 1826.

2. « Comme personne n'a mission, ni dans le Comité ni dans les Chambres, pour le dénoncer, le gaspillage n'a pas de limites. » Boucard et Jèze, *Finance*, vol. I, p. 44. Cf. aussi : Bryce, *La république américaine* (trad. franç.) tome 1er, p. 254 et suiv.

3. Dans les *Standing orders*, figure, dès 1706, cette règle de la Chambre des Communes : — Cette Chambre ne recevra aucune pétition pour aucune somme relative aux services publics, elle n'examinera aucune motion tendant à voter un subside, ou une charge sur les revenus publics... sinon sur la recommandation de la Couronne.

est chargée de consentir l'impôt et non de l'offrir; elle doit, en quelque sorte, être le défenseur naturel des contribuables. Les Parlements, en effet, par leur origine même, étaient chargés de défendre le contribuable contre les exigences du fisc. Mais, avec l'introduction de nombreux éléments nouveaux et la participation croissante des classes inférieures, il est arrivé partout, même en Angleterre, que toute barrière, imposée par la loi ou par la coutume à l'initiative parlementaire en fait de dépenses, a disparu ou s'est affaiblie. Autrefois, un député qui proposait un accroissement de dépenses, devenait impopulaire; maintenant, on propose des augmentations pour conserver et obtenir la popularité.

En Angleterre même, où, en matière parlementaire, la tradition a la valeur d'une véritable loi, l'initiative parlementaire ne fait pas défaut quand il s'agit de dépenses. En 1887, Goschen constatait qu'en 17 ans, les dépenses des services civils s'étaient augmentées de plus de 8 millions sterling; et il ajoutait qu'il fallait attribuer ce fait au Parlement plutôt qu'au Gouvernement. En 1893, le vieux ministre libéral, sir Vernon Harcourt, se glorifiant d'appartenir à la vieille école, observait que les Parlements et le public oubliaient les règles de l'économie : — L'économie financière, disait-il, a eu le même sort que l'économie politique; un Chancelier de l'Échiquier qui prêche l'économie; prêche aujourd'hui dans le désert. On accuse souvent d'avarice la Trésorerie; plût à Dieu qu'elle fût plus avare encore ! De nos jours, quand on vient proposer une nouvelle dépense, on est accueilli comme si l'on avait découvert un nouveau plaisir.

La suppression, en matière de dépenses, de l'initiative parlementaire, serait peut-être utile : bien des écrivains l'ont proposée et bien des financiers l'ont patronnée. Mais il est douteux que, grâce aux mauvaises habitudes qui se sont glissées partout, elle puisse réussir à être efficace. Dans son exposé financier du 25 novembre 1895, l'hono-

rable Sonnino parlait à la Chambre italie
toujours croissante des sollicitations et d
se traduisent en interventions parlemer
vient-on d'annoncer le rétablissement d
budget (1).

Dans la République de Venise, il existai
spéciale, celle des *scanzadori delle spese*
chasseurs des dépenses superflues], dont
de rechercher, à travers les administrati
quelles économies pouvaient se faire. Dai
dernes, on abuse dans le sens opposé. Ce so
tants du pays qui poussent le plus à l'impr
tiative parlementaire, en fait de dépenses,
en plus nuisible. Les députés, qui ne sont p
ponsables d'un bon établissement du budge
quand il s'agit de donner, une prodigalité
orientaux ; le malheur, c'est que toutes le
sont payées par les contribuables.

La Chambre des Communes anglaises a v
1866, un ordre du jour ainsi conçu : La Cha
munes n'admettra aucune proposition tendan
revenu, quel qu'il soit, pour les services
donnera suite à aucune motion qui impliqu
devant porter sur le revenu de l'État, fonds
dotation ou fonds proposés par le Parlement,
demandes formulées par la Couronne. Mais
jour n'a eu qu'une valeur relative. Plus ré
16 mars 1900, la Chambre française a voté un

1. Le 16 mars 1900, Ribot disait à la Chambre françai
la facilité du Parlement à accorder des dépenses nouvel
on vient nous demander de nous prononcer par un vo
quemment, ardemment, et sans même nous laisser le t
flexion..., on nous demande quelquefois un effort qui
dessus des forces d'un certain nombre d'entre nou
prendre certaines précautions, non pas pour supprimer
Chambre, mais pour en assurer l'exercice d'une façon pl
moins dommageable. »

Nitti.

du député Berthelot, par lequel elle s'interdisait de proposer des augmentations de dépenses par amendements au budget. Ce sont des votes plutôt platoniques, du moment que le pouvoir parlementaire s'écarte, à grand dommage, de ses propres décisions (1).

203. Eu égard à l'importance des dépenses dans les budgets modernes, et à la multiplicité des recettes publiques, les ministres des finances ont une influence croissante. Bien ordonner une pareille énormité de recettes et de dépenses, en régler la perception et l'emploi de la manière la plus économique exige ou, du moins, devrait exiger des aptitudes spéciales.

En France, le ministre des finances est chargé de toutes les fonctions financières : recettes et dépenses. En Italie, il y a séparation en deux ministères : Trésor et finances. En Angleterre, plus qu'en nul autre pays, la situation du chef du ministère des finances est supérieure à celle des autres ministres. Le premier lord de la Trésorerie, en Angleterre,

1. Cf. Emile Larcher, *L'initiative parlementaire en France*, Paris, 1896; — L. Michon, *L'initiative parlementaire et la réforme du travail législatif*, Paris, 1898, etc. Cf. aussi : Erskine May : *op. cit.*, ch. xviii. A propos des contradictions parlementaires, Bastiat faisait, non sans esprit, le portrait suivant du Ministre des finances, dans les parlements modernes : « Hélas! comme Figaro, il ne sait ni qui entendre, ni de quel côté se tourner. Les cent mille bouches de la presse et de la tribune lui crient à la fois : organisez le travail et les travailleurs; extirpez l'égoïsme; réprimez l'insolence et la tyrannie du capital; faites des expériences sur les fumiers et sur les œufs : sillonnez le pays de chemins de fer, irriguez les plaines, reboisez les montagnes, fondez des fermes modèles, fondez des ateliers harmoniques, colonisez l'Algérie, allaitez les enfants, instruisez la jeunesse, secourez la vieillesse; envoyez dans les campagnes les habitants des villes, modérez les profits de toutes les industries, prêtez de l'argent sans intérêt à ceux qui en désirent; affranchissez l'Italie, la Pologne, la Hongrie; élevez et perfectionnez le cheval de selle; encouragez l'art; formez des musiciens et des danseuses; prohibez le commerce et créez une marine marchande, etc. L'État a pour mission d'éclairer, de développer, de grandir de fortifier, de spiritualiser et de sanctionner l'âme des peuples. Mais loin de nous les nouvelles taxes! Nous vous sommons de retirer les anciennes. Supprimez l'impôt du sel, l'impôt des boissons, l'impôt des lettres, l'octroi, la patente, les prestations ».

est généralement le chef du Cabinet; en tout cas, il est le *leader* du parti et dirige la politique générale (1). Sous lui est le chancelier de l'Échiquier, particulièrement chargé de la direction des affaires financières. C'est le second membre du conseil de la Trésorerie et le seul, personnellement responsable envers le Parlement de tout ce qui s'y fait : il prépare et discute le budget et il exerce un contrôle sur les dépenses publiques. Enfin, trois lords *juniors* et deux secrétaires de la Trésorerie sont membres du ministère et constituent, à eux sept, le bureau des finances : le *Treasury*. C'est surtout un bureau de révision et de contrôle. Le Parlement peut donc regarder la Trésorerie comme responsable de toute dépense faite dans n'importe quel ministère (2). Le bureau de la Trésorerie, dans lequel presque toujours se trouvent les hommes les plus importants du parti qui est au gouvernement, a donc une importance extraordinaire.

En réalité, il faut distinguer, dans la Trésorerie anglaise, une fonction politique (confiée au premier Lord et aux *Junior Lords*), et une fonction financière, confiée surtout au chancelier de l'Échiquier, qui est le véritable et seul ministre des finances. Rarement dans l'histoire parlementaire anglaise, les fonctions de premier Lord et de chancelier de l'Échiquier ont été réunies chez le même homme : le chancelier de l'Échiquier détient une véritable prépondérance sur ses collègues, il exerce sur eux un large droit de contrôle.

1. Le premier lord de la Trésorerie occupe la plus haute place. C'est toujours ce ministre qui surveille la direction de presque toutes les affaires de l'État et chez lequel on reconnait les plus grandes capacités. Lord Brougham dans *Sketches of statesmen*, vol. I, p. 278, dit que, dans une conversation publique, on discutait sur la principale qualité requise du premier Lord; quelqu'un ayant fait observer que c'était l'éloquence, un autre la sagesse, un troisième la persévérance, Pitt se mit à dire : — Non, la patience.

2. Cf. A. Todd : *Le gouvernement parlementaire en Angleterre* (trad. fr.), Paris, 1900, II, pp. 384 et suiv.

En Italie, l'importance des deux ministres financiers est bien inférieure. Le ministre du Trésor, dont la situation est, d'ordinaire, prépondérante, est particulièrement chargé de la dépense. De lui dépendent donc la direction générale du Trésor, à laquelle sont soumises les banques d'émission, la comptabilité générale, la caisse des dépôts et prêts et la direction générale de la dette publique. Le ministre des finances s'occupe principalement des recettes, c'est-à-dire du recouvrement des impôts directs, du cadastre, du domaine et des taxes, des douanes et monopoles. Le ministre du Trésor présente le budget aux Chambres. L'époque de la présentation dépend de la durée de l'année financière.

204. On appelle *année financière* ou *exercice financier* l'intervalle de temps qui sépare l'ouverture et la clôture d'une comptabilité de l'État. L'année financière coïncide avec l'année solaire, en France, Autriche-Hongrie, Belgique, Hollande, Luxembourg, Suède, Russie, Finlande, Bavière, Saxe, Bade, Grèce, Suisse, etc. Elle va du 1er avril au 31 mars dans la Grande-Bretagne, le Danemark, la Roumanie, l'Allemagne, la Prusse, etc. Elle court du 1er juillet au 30 juin en Italie, Portugal, Norvège, Espagne, Serbie et, hors d'Europe, aux États-Unis, au Mexique, au Japon, etc. En Angleterre, au siècle passé, l'année financière commençait le jour de la Saint-Michel (29 sept.); mais, depuis 1884, l'année financière commence le 1er avril et se termine le 31 mars.

En Italie, l'année financière et l'année solaire coïncidèrent longtemps. Jusqu'en 1882, elles demeurèrent identiques; mais comme on ne parvenait pas à voter le budget, il fallut changer. Il suffira de dire que, de 1870 à 1883, on ne réussit pas, malgré tous les efforts, à voter le budget avant que s'ouvrît l'exercice financier correspondant, sauf trois ans. Pour ce motif, la première année financière 1884-85 fut inaugurée le 1er juillet, après un exercice exceptionnel de six mois, comme transition du 1er janvier au 30 juin 1884.

En France, il arrive que le budget est préparé environ dix-sept mois avant l'ouverture de l'exercice financier. En Angleterre, les estimations de dépenses se font trois ou quatre mois avant le commencement de l'année financière.

Par dispositions légales ou par habitude, le budget de prévision, en France, est présenté aux Chambres dans les premiers mois de l'année qui précède l'exercice; en Belgique, au moins dix-sept mois auparavant; en Italie, huit mois. En Angleterre, l'intervalle entre la préparation du budget et l'ouverture de l'année financière n'est que de cinq mois.

A l'occasion de la présentation du budget, le ministre qui est à la tête des finances, expose d'ordinaire à la Chambre des députés l'état de situation. En Prusse, c'est toujours en janvier que le ministre fait son exposé au « Landtag »; en Italie, comme l'exercice financier commence plus tard et qu'il n'y a pas de règle fixe, l'exposé a lieu aux dates les plus diverses, mais cet événement se produit d'ordinaire, entre décembre et février. En général, pas de règle constante, sur ce point, dans les différents États, la détermination de l'année financière dépendant d'habitudes et de circonstances variables pour chaque pays. En Italie, le budget peut être examiné par la Chambre entre les mois de novembre et de juin; en Angleterre, où la discussion est courte, il n'est présenté que trois mois avant son exécution. En France, il est déposé sur le bureau trop longtemps avant l'année financière à laquelle il se rapporte; c'est la raison pour laquelle il y a souvent de notables variations entre les recettes et les dépenses prévues et les recettes et les dépenses effectives.

Dans tous ces pays, on admet qu'en matière législative ordinaire, les deux Chambres ont des pouvoirs égaux, mais on reconnaît que la Chambre basse a pour prérogative le droit de priorité. Le budget et, en général, tous les projets de loi de caractère financier doivent être présentés et discutés à la Chambre basse, avant de l'être à la Chambre

haute. Il faut que l'impôt soit voté par qui le paie. De là vient que les Chambres élues au suffrage le plus étendu doivent être consultées les premières (1). En Italie, l'art. 10 du statut prescrit cette priorité

II

Structure du budget. Préparation et discussion dans les Chambres législatives.

205. Il faut qu'un budget moderne, qui remplit véritablement son but, ait des qualités dont il ne pourrait d'ailleurs se passer. Ces qualités principales sont :

1° *La sincérité.* Rien qu'on doive taire, rien de caché dans le budget. Cavour disait qu'il fallait garder les fonds de l'État dans une caisse de verre. *Sincérité* et *publicité* sont deux choses qui vont ensemble. Dans le budget doivent apparaître toutes les recettes, toutes les dépenses, sans qu'il y ait de fictions inutiles ou de dénominations mystérieuses ; si désagréable que puisse être la vérité, elle est toujours préférable à la fiction. Un gouvernement qui tient sa comptabilité secrète ne trouve pas de crédit dans les moments difficiles; la pénurie du Trésor empire encore par suite des soupçons du public. Les États qui publient leur budget et qui ne cachent rien s'en trouvent mieux que s'ils essayaient de dérober aux regards leur situation réelle, sans mauvaises intentions d'ailleurs. Les fictions sont à la fois inutiles et dangereuses. Aujourd'hui, les grands établissements de crédit possèdent des moyens de renseignements

1. Cf. surtout Boucard et Jèze : *Finance*, vol. I, pp. 244 et suiv.

si précis qu'aucun artifice ne peut réussir
si le mystère ou la feinte ne servent de r
n'a pas besoin de recourir au crédit, el
ment funestes à un pays qui en a besoin. *Vé*
sont donc nécessaires ; il faut que tout cit
exactement l'emploi des contributions pub

2° *L'exacte correspondance entre les recet*
Pierson dit carrément : Quoiqu'il en coûte
son ensemble, ne doit pas se fermer sur
déficit chronique est un vrai chancre dans
Si des circonstances, de nature politique
posent à l'application d'impôts relativemer
recoure à des impôts moins bons : tout, p
ficit. Un pays qui dépense, chaque anné
plus que ce qu'il tire de ses recettes, fa
dettes et en plus, d'année en année, les int
cits successifs, et ainsi de suite indéfiniment
son crédit ; il ne peut plus trouver d'argen
ditions toujours plus mauvaises. Dans cer
formée une terminologie ridicule : on se n
libre arithmétique, on dit que l'équilibre
mique. Qu'est-ce que tout cela signifie ? L'éq
être qu'arithmétique ; si un pays dépense t
de recourir à des dettes, il vaut mieux p
ses dépenses. Mais rien ne ruine une natio
gaspillage financier. C'est une vraie destru
taux, au grand dommage des classes populair
dans un premier moment, il peut sembler
tion soit avantageuse ;

3° *L'unité* vient ensuite ; c'est-à-dire que
cettes et toutes les dépenses doivent être en
sorte que l'on sache bien non seulement la
mais la recette brute. Il ne faut donc pas vo
combien reste à l'État, mais combien donne

1. Pierson : *Problèmes*, p. 419.

buables (1). Si un monopole, qui rapporte 200 millions, occasionne 30 millions de dépenses, ces deux sommes doivent se retrouver, la première aux recettes, la seconde aux dépenses, et non pas seulement la recette nette de 170 millions. Dans le passé, l'*unité* n'existait presque jamais. Il y avait autant de budgets que d'administrations particulières. Maintenant, bien que chaque ministère ait son budget propre, tous puisent à la même caisse ;

4° *L'universalité*. Toutes les recettes et toutes les dépenses doivent figurer dans le budget, collectivement aussi bien qu'en parties distinctes. En d'autres termes, il faut que toutes les opérations de recettes et de dépenses soient accusées sans restriction ni limitation. Loin de rendre les budgets peu clairs, il faut s'efforcer d'y faire tout figurer, de manière à les rendre limpides et complets ; il faut faire son possible pour y éviter une complication excessive. Le budget, on l'a dit, ne doit pas être une sorte de logogriphe compréhensible à peu de gens, il doit être distribué de la manière la plus claire. Il est d'ailleurs entendu qu'il n'appartiendra jamais au premier venu de savoir convenablement apprécier les divers éléments du budget, quelque clarté qu'on ait employée à sa rédaction ;

5° *La spécialité*. Toutes les recettes et toutes les dépenses doivent, dans un budget valable, être spécifiées. Les budgets se divisent généralement en catégories, chapitres, articles, paragraphes. En Italie, la discussion et le vote s'étendent jusqu'aux chapitres ; après que le budget est voté et approuvé, le pouvoir exécutif ne peut faire passer les fonds d'un chapitre à un autre. Dans bien des pays, le gouvernement s'est montré rétif à admettre la *spécialité*, qui réduisait son pouvoir ; on n'ignore pas les luttes qui se sont produites en France où, il y a peu de temps encore, le budget se discutait et se votait par sections. Il ne faut cependant pas abuser de la spécialisation ; s'il est utile que

1. Cf. L. Say : *Les finances de la France*, vol. I, p. L.

le budget ne comporte pas d'énormes amoncellements d'articles différents, la pulvérisation ne l'est pas davantage. Le budget anglais, beaucoup plus considérable, ne comprend guère qu'un tiers du nombre des chapitres du budget italien;

6° *L'annualité.* Il est bon que le budget soit établi année par année, les prévisions étant d'autant plus difficiles qu'elles sont plus lointaines. Quelques rares exceptions mises à part et peu importantes, partout le budget est annuel, ce qui n'implique pas, bien entendu, que toutes les dépenses (les constitutionnelles principalement) doivent se discuter chaque année, ni les recettes, en vue de certaines dépenses fondamentales. Bien plus, dans les pays où le droit au budget est le plus ancien, celui-ci renferme une partie, comme le fonds consolidé anglais, regardée comme statique et qui échappe aux débats annuels et aux votes du Parlement.

Enfin, parmi les qualités qui lui sont nécessaires et dont nous avons énuméré les principales, le budget en doit avoir deux autres :

7° *Il doit comporter des prévisions.* Il semble que ce soit chose naturelle que les recettes et les dépenses soient l'objet de prévisions, mais ce principe ne s'est introduit qu'avec grand'peine. Actuellement encore, écrit L. Say, bien des gens ne sont pas loin d'admettre que le budget de prévision est un mal, parce qu'il enchaîne la volonté du Parlement (1). A présent, au contraire, toute dépense doit être prévue, parce que si les engagements de dépenses précédaient le vote du Parlement, celui-ci se trouverait contraint à donner son assentiment;

8° *Il doit représenter une personnalité comptable.* En d'autres termes, il faut qu'il ait une vie propre. Les immenses opérations du Trésor ne pourraient s'évaluer avec précision, si l'on n'adoptait pas un bon système de comptabilité. De

1. L. Say : *Op. cit.*, vol. I. Introduction.

même que le Parlement doit faire une loi pour approuver le budget de prévision, il doit en faire une autre pour le budget définitif.

Les prévisions, en matière de recettes et de dépenses publiques ne sont pas, même dans les pays bien ordonnés, aussi faciles qu'elles peuvent paraître à première vue. En comparant les prévisions avec les recettes et les dépenses effectives, on voit, même en Angleterre, où le budget est préparé, présenté, et discuté peu de temps avant l'exercice, combien les différences restent toujours remarquables.

Au point de vue technique, il faut établir une distinction entre le *budget de caisse* et le *budget de compétence*, en d'autres termes, entre le *budget de gestion* et le *budget d'exercice*. Le budget de *compétence* est, par nature, essentiellement *juridique*; y sont inscrites les recettes qu'en vertu de lois l'État a le *droit* de percevoir et les dépenses qu'il doit faire, pour les mêmes raisons. En d'autres termes, les prévisions regardent non pas le *fait*, mais le *droit* de percevoir et de payer. Un paiement *exécuté* est une *sortie de caisse*; un paiement à exécuter est une *sortie de compétence*. Le budget de *compétence* détermine, tous les ans, l'existence des reliquats actifs ou passifs, par suite d'entrées ou de paiements qui n'ont pas eu lieu. Le budget de *caisse*, lui, n'indique que ce qui entre ou sort réellement pendant l'exercice. L'Angleterre a le budget de caisse; l'Italie (1), la France et la plupart des autres pays ont le budget de com-

1. Ce fut en 1869 que l'Italie adopta le système actuel. L'art. 135 du règlement de la loi de comptabilité de l'État ordonne : « Les recettes et les dépenses qui s'inscrivent dans les documents de prévision représentent les conséquences de l'exercice, c'est-à-dire, pour les recettes, ce que l'on croit qu'elles pourront produire pendant la susdite période, les diverses sources de recettes fixes établies par les lois et recettes éventuelles à prévoir; et, pour les dépenses, celles que le Gouvernement est autorisé à faire dans le cours de l'année financière, pour subvenir aux services publics et aux obligations assumées par l'État ».

pétence. Cela même constitue une difficulté, quand on veut comparer les recettes et les dépenses de pays différents.

Logiquement, le système de compétence peut paraître préférable sous bien des rapports. En fait, étant donné le budget de caisse, on ne peut nier que le pouvoir ministériel est bien plus grand. En Angleterre, le chancelier de l'Échiquier, par une petite transposition d'écriture, peut transporter un gros paiement d'une année à une autre et modifier ainsi, en apparence, la situation financière. En un mot, 30 millions devant être payés en mars, c'est-à-dire à la fin de l'exercice, il peut les transférer en avril, c'est-à-dire à l'exercice suivant. Mais, bien que le pouvoir ministériel soit plus grand de fait en Angleterre qu'en France et en Italie, il ne tombe jamais dans ces abus; à ce point de vue, aucun gouvernement n'y a, depuis longtemps, démérité de la confiance du Parlement. Le budget de prévision, en Italie, reste un budget de *recettes* et de *sorties de compétence.*

206. Le budget italien qui est, techniquement, un des mieux ordonnés de l'Europe, se divise en quatre grandes catégories : 1° *recettes et dépenses effectives*, ordinaires et extraordinaires; 2° *mouvement de capitaux*, par suite d'accroissement de dettes et d'aliénation de biens patrimoniaux; ou encore, par suite d'extinction de dettes et d'accroissement de créances; 3° *constructions de voies ferrées.* C'est une catégorie spéciale du budget : elle représente, d'une part, ce que l'on retire de la vente d'inscriptions de rente publique et d'obligations de chemins de fer destinées, les unes et les autres, à la construction de chemins de fer; d'autre part, l'apport des constructions neuves lui constituant un bon patrimoine fait équilibre, — on le suppose du moins, — au montant de la dette; 4° *parties de virement ou d'ordre.* Ces dernières n'ont qu'une valeur figurative. Par exemple, l'État perçoit la taxe de consommation de Naples et de Rome, mais il paie à ces deux communes un règlement annuel. La somme représentée par ce règlement figure aussi bien à l'actif qu'au passif.

207. Le gouvernement présente le budget et la discussion a lieu, dans chaque Parlement, sous des formes tout à fait différentes. En Angleterre, aux États-Unis, en France, en Italie, en Allemagne, on suit des méthodes qui dérivent de la diversité des institutions et aussi des traditions. A peine le budget est-il présenté en Angleterre (et entre la présentation et l'approbation l'intervalle est court), que les membres les plus zélés de la Chambre des Communes ou ceux qui possèdent des aptitudes spéciales, sans aucune désignation, forment la commission qui examine et discute le budget. C'est une commission de nom, puisque toute la Chambre y est représentée par quiconque croit pouvoir prendre une part utile à la discussion : *Committee of the whole House*, disent les Anglais (1). Tous les membres de la Chambre peuvent prendre part aux séances; en réalité, ceux-là y vont qui se croient ou que l'on croit plus compétents. Les discussions ont lieu sous une forme plus familière que d'habitude. En effet, le président de la Chambre, dont le prestige est considérable en Angleterre, le *speaker*, ne dirige pas les séances. Lorsque doit commencer la discussion du budget, un certain nombre de députés présentent une motion ordonnant « que le président quitte son siège ». Un autre président est alors désigné par ses collègues : un *chairman*, d'après l'expression des Anglais. Dans la discussion qui a lieu et qui, comme on l'a dit, n'a pas la moindre solennité, chacun peut s'exprimer en toute liberté, peut prendre la parole plusieurs fois, etc. Il y a, d'ordinaire, deux comités : *Committee of supply*, c'est-à-dire commission des dépenses, *Committee of ways and means*, c'est-à-dire commission des recettes. Quand la discussion a eu lieu de la manière la plus large, le *chair-*

1. Le système anglais est formulé par le *Standing order* de la Chambre des Communes (29 mars 1707), lequel prescrit que la Chambre ne doit discuter aucune matière, aucune pétition, aucun bill financier ou transaction financière, sinon dans le *Commitee of the whole House*.

man prépare un rapport verbal, qu'
Chambre, présidée de nouveau par
Chambre, réunie solennellement et e
est alors très courte. En Angleterre,
gros volumes des budgets français
commission formée librement a épu
le *chairman* ne fait qu'indiquer verba
qui se sont produites et leurs résul
façon les longueurs habituelles dans l
la discussion est rapide, il n'y a pa
et tout le monde peut participer à
naire du budget. Toutefois, le contrô
rable qu'il ne l'est en Italie et en Fran
la longue tradition parlementaire et l
glaises qui rendent possible une tell
quelle on a peut-être des louanges ex

Les États-Unis suivent une méthod
grès de Washington a deux comités pe
missions *fermées*, l'une pour les rec
les dépenses. Ces commissions sont n
ment : 26 membres pour le Sénat et
Ce sont ces commissions qui préparent
et qui possèdent le droit d'initiative.
les composent regarde le *speaker* et c
pas sans danger, le *speaker* émanant a
Les commissions restent en fonctions p
lature et elles ont un caractère sing
seulement elles se réservent l'initiati
mais elles traitent directement avec le
l'État; elles ont donc de véritables at
mentales. La loi américaine fixe une
30 jours à l'examen du budget, élabo
sions.

En France, le budget suit la procéd
lois ordinaires, c'est-à-dire la procédu
Chambre française et aussi le Sénat se

certain nombre de bureaux; chacun de ceux-ci nomment un ou deux membres d'une commission fermée, qui est la *commission du budget*. La commission n'est qu'une émanation de la majorité et, bien que fermée, bien qu'ayant un très grand pouvoir par elle-même, elle réussit souvent, en réalité, à exercer une influence prépondérante. Elle entre parfois dans de trop grands détails. Il y a, pour le budget de chaque ministère, un rapport séparé et, en outre, un rapport général sur les recettes et sur les dépenses.

La procédure italienne est absolument différente des autres; pourtant, elle aussi a pour base des commissions fermées. La Chambre des députés choisit dans son sein 36 membres, qui forment la junte du budget et qui reste en charge pendant toute la durée de la législature. La commission ou junte élit, parmi ceux qui la composent, deux vice-présidents et trois secrétaires, puis elle se divise en cinq sous-commissions : 1° Finances et Trésor; 2° Affaires intérieures et extérieures; 3° Guerre et Marine; 4° Travaux publics, agriculture, industrie et commerce et postes et télégraphes; 5° Grâce et justice et instruction publique. Il y a, en outre, une sous-commission de 11 membres, un par ministère, pour les comptes définitifs. Le président préside de droit la sous-commission de finances et trésor et celle des comptes définitifs, et fait son rapport à la Chambre sur le budget rectifié ou complété. Chaque sous-commission a un président, un secrétaire et un rapporteur; tout rapport doit être approuvé par la sous-commission compétente, sauf celui du président sur le budget rectifié. Les rapports sont déposés sur le bureau de la Chambre par les rapporteurs et distribués à l'impression. Au Sénat, la commission de 15 membres ne se divise pas en sous-commissions, mais confie à ses membres le soin de préparer les rapports afférents à chaque budget. La commission, elle aussi, a un vice-président et un secrétaire.

208. En Italie, l'art. 27 de la loi du 17 février 1883 sur la comptabilité générale de l'État ordonne qu'au mois de

novembre, le ministre du Trésor devra présenter, chaque année : 1° le budget de *prévision* de l'exercice suivant; 2° un projet de *rectification* du budget de prévision de l'exercice en cours; 3° le *Compte-rendu général* de l'exercice clos le 30 juin précédent. L'exercice financier, nous l'avons dit, durant, en Italie, du 1er juillet au 30 juin suivant, les dispositions de la loi sont claires. D'après elle, afin de donner ici un exemple évident, le ministre du Trésor doit présenter, en novembre 1904, le budget de prévision 1905-1906, un projet de rectification du budget provisoire et le compte-rendu général de l'exercice 1903-1904. Le budget de prévision est, en réalité, un *budget d'autorisation*; c'est par lui que le pouvoir législatif autorise les recettes et les dépenses spéciales.

Mais, comme les prévisions faites à distance ne sont pas toujours voisines de la réalité, il faut, quand c'est nécessaire, pouvoir les corriger. Aussi, le *budget rectificatif* ou correctif est-il présenté par le ministre du Trésor, en novembre de l'année en cours, c'est-à-dire, pour l'année 1904-05, en novembre 1904, cinq mois après le commencement de l'exercice. Le budget rectificatif ne renferme pas tous les chapitres du budget de prévision, mais seulement les divers chapitres sur lesquels doit tomber l'examen des Chambres (1).

Le budget définitif ou compte rendu général de l'État est

1. D'après l'art. 29 de la loi de comptabilité, « le projet de la loi sur la rectification du budget de l'exercice en cours comprend : 1° le tableau des chapitres du budget qui doivent être modifiés, soit par une loi votée par le Parlement, soit à la suite de nouvelles circonstances ou des prélèvements déjà approuvés sur le fonds de réserve; 2° la récapitulation du budget de prévision rectifié, avec les modifications et additions résultant des variations susénoncées. Y sera jointe la situation présumée, active et passive, de l'administration du Trésor en fin d'exercice ». L'art. 20 ordonne en outre : « Avec la loi de rectification du budget sont approuvés les chapitres qui comportent des variations et la récapitulation du budget de prévision rectifiée, ainsi que les prévisions dont il y aurait besoin pour assurer l'équilibre des recettes et des dépenses ».

présenté, chaque année, au mois de novembre qui suit l'année qui le concerne. Le budget rectifié de 1904-05, qui s'achèvera le 30 juin, sera donc présenté par le ministre du Trésor en novembre 1905. En Italie, le compte rendu général se divise en deux parties : l'une suit de près les divisions du budget de prévision, l'autre indique les changements survenus dans la situation patrimoniale de l'État, active et passive, pendant l'année, jusqu'à la fin de l'exercice. Le budget provisoire, comme le budget définitif, distingue entre : *recettes et dépenses effectives, mouvements de capitaux, constructions de voies ferrées, parties de virement.* La gestion des reliquats reste distincte. Il y a donc aujourd'hui une différence à faire entre la compétence et les reliquats.

Les *reliquats* proviennent ou de recettes non perçues : ce sont les *reliquats actifs;* ou de paiements non effectués : ce sont les *reliquats passifs.* L'administration italienne pousse les règles très loin en ce qui concerne la classification et la systématisation des crédits arriérés. On a cherché de toute manière à éviter la confusion entre le compte des reliquats et celui de la compétence. Les reliquats de chaque chapitre, à la clôture de chaque exercice, passent à l'année suivante et restent, au compte du budget, distincts du compte d'attribution. Le Gouvernement dispose des reliquats dans les bornes prescrites. Les reliquats *passifs*, non payés au bout de cinq ans, sont regardés comme tombant sous la prescription, d'après l'art. 32 de la loi de comptabilité sur les résultats administratifs. Mais on peut les proposer à nouveau dans un chapitre spécial du budget suivant.

Nous avons vu que le budget de prévision est présenté séparément par chaque ministre, et de même le budget des recettes. En Italie, le budget de chaque ministère est voté, chapitre par chapitre, et, après l'approbation, on ne peut plus faire passer aucune somme d'un chapitre à un autre. Le ministre, qui prépare la division en paragraphes des sommes fixées dans chaque chapitre, ne peut cependant

les faire passer d'un chapitre à un autre. Primitivement, le budget se votait par grandes sections. En France, dans le budget de Necker en 1739-1790, les recettes étaient divisées en 42 sections et les dépenses en 30. Ce ne fut qu'après 1830 que la France adopta le système du vote par chapitre. En Italie, les budgets se discutent et se votent chapitre par chapitre; les débats peuvent donc s'y développer largement; parfois, nous l'avons dit, trop largement peut-être.

209. Toutes les dépenses et toutes les recettes doivent-elles faire, tous les ans, l'objet de discussions? En Italie et en France, pas de limites aux débats, bien qu'un très grand nombre de dépenses, surtout celles qui se rapportent à la constitution politique et à la dette publique, c'est-à-dire à des engagements constitutionnels ou contractuels, ne donnent jamais lieu à discussion. Presque partout, le budget est annuel, c'est-à-dire est discuté et voté chaque année pour l'année suivante.

Bismarck, qui voyait de mauvais œil les longs débats et les institutions constitutionnelles modernes, tenta en vain, en 1880 et 1881, de rendre bisannuel le budget de l'Allemagne. Les exemples ne manquent point, parmi les États allemands, de budgets bisannuels. Il n'y a que peu de temps, la Bavière votait ses budgets pour cinq années; maintenant, c'est pour deux. Dans d'autres États allemands, le budget est triennal (Hesse, Saxe-Weimar, Saxe-Meiningen, Saxe-Altembourg). Mais ce sont là des exceptions sans grande importance, tant le principe du vote annuel s'est généralisé.

Plus grave est l'autre question : s'il faut que soient discutées toutes les dépenses et toutes les recettes. A quoi sert, en effet, de mettre en discussion des dépenses qui ne peuvent être diminuées ni augmentées? L'Angleterre possède l'institution du fonds consolidé (*consolidated fund*). De cette institution fondamentale du droit public anglais, on peut soutenir qu'elle est, d'une part, un frein utile contre les velléités parlementaires; de l'autre, contre les abus pos-

sibles de la Couronne. Dans le *fonds consolidé* anglais sont inclusos les dépenses qui se rapportent à l'existence politique de l'État (liste civile, dette publique, traitements de la haute magistrature, du *speaker* des Communes, des diplomates); de nos jours, ce fonds est voté définitivement une fois pour toutes, à l'avènement de chaque souverain. Cet usage s'introduisit en Angleterre à l'arrivée au trône du roi Guillaume III, en 1688. Puisqu'à chaque dépense doit correspondre une recette, certains impôts sont considérés comme suffisants pour subvenir aux besoins du *consolidated fund*. Tous les impôts (sauf l'*income-tax* et l'impôt sur le thé que l'on regarde comme précaires et exigeant un vote annuel) forment la partie active du fonds consolidé ; ils subsistent, tant qu'une loi spéciale ne les modifie pas.

On a voulu ainsi éviter, non seulement les discussions inutiles, mais les surprises désagréables. Toutefois, il est à remarquer que les dépenses comprises dans le *fonds consolidé* ne dépassent pas, en Angleterre, 23 millions et demi de francs, tandis que le budget est de beaucoup supérieur à ce chiffre. Au contraire, l'actif du fonds consolidé est bien plus grand. Le parlement anglais ne discute donc, chaque année, qu'une partie des recettes.

L'Allemagne a son célèbre *septennat militaire*, érigé par Bismarck. On sait que non seulement la Constitution allemande de 1871 met l'armée sous la dépendance du souverain, mais qu'elle lui donne un pouvoir bien plus considérable que celui de n'importe quel chef d'État. Bismarck s'est prévalu précisément de cet article de la Constitution pour faire consolider les dépenses militaires pour sept ans (1).

1. L'art. 63 de la constitution dit : « L'Empereur a l'armée sous ses ordres, en paix comme en guerre; c'est pour lui un devoir de la maintenir toujours au complet, prête à combattre et d'en assurer le mieux possible, pour ce but, l'existence matérielle et morale, la mobilisation, les moyens d'action en campagne ». Bismarck ne pouvait tolérer que, chaque année, les dépenses militaires fussent l'objet de

L'Italie, non plus que la plupart des États, n'a admis aucune restriction. Toutes les dépenses et, par conséquent, toutes les recettes sont discutées année par année et le budget est annuel. Il n'est pas douteux que l'institution anglaise offre une série d'avantages évidents par eux-mêmes.

III

Le refus du budget et l'exercice provisoire. Le contrôle du budget.

210. Le *refus du budget* par la Chambre est un fait très grave et dont les conséquences dangereuses sont évidentes. Repousser le budget, en un mot, refuser les recettes et les dépenses, cela équivaut, en fait, à rendre impossible le fonctionnement de l'État. Les Chambres législatives ont recours à ce refus dans les circonstances exceptionnelles, parfois à titre comminatoire simplement. Les impôts cessant de devenir exigibles, il ne peut plus y avoir ni recettes ni dépenses (1). Le refus du budget peut devenir une arme de combat aux époques de révolution, il peut devenir une menace en temps de luttes ardentes ; mais dans un pays bien organisé, ce procédé, considéré comme trop dangereux,

longs débats. Le 11 janvier 1887, il disait au Reichstag : « Notre armée doit-elle dépendre de l'Empereur ou du Parlement? C'est là la question. Faut-il que chaque année, on discute l'effectif de paix? Non. Cela ne doit pas se faire ». Par la loi du 7 mars 1874, le budget de la guerre fut, en effet, voté pour sept ans.

1. « *Une assemblée politique*, disait DE BONALD à la Chambre française, en 1816, *n'a pas plus le droit de refuser le budget qu'un homme n'a le droit de se détruire lui-même de ses propres mains* ». Il y a peut-être là un peu d'exagération, mais on ne peut admettre évidemment que le budget soit repoussé, sans reconnaître les conséquences très graves que ce fait aurait au point de vue politique.

n'a jamais été appliqué. *Cette arme se rouille dans l'arsenal des lois constitutionnelles*, dit dans une phrase pittoresque Erskine May.

Néanmoins, il ne manque pas de précédents de ce refus de budget par le Parlement. La lutte engagée en Angleterre, en 1764, est demeurée célèbre. William Pitt, alors premier ministre, n'avait que 24 ans. Le roi George III avait en lui pleine confiance; au contraire, les Chambres lui témoignaient beaucoup d'aversion. Guidée par Fox, l'opposition, afin de renverser Pitt, se servit de toutes les armes, même du refus du budget. Mais Pitt, homme d'une activité extraordinaire, obtint le vote du *land-tax* et, grâce au fonds consolidé, réussit à manœuvrer pendant quelques mois, jusqu'à ce qu'une majorité pût se former. Depuis lors, la Chambre des Communes a cessé de recourir, même à titre comminatoire, au refus du budget. L'arme périlleuse se rouille donc depuis plus d'un siècle. En France, la lutte de 1877, entre la Chambre et le ministère, est célèbre. En refusant, grâce aux efforts de Gambetta et de Jules Ferry, de discuter le budget, la Chambre réussit, par cette menace, à avoir raison des procédés du Gouvernement. Dans les pays neufs où les luttes sont souvent plus ardentes, sans que les dangers en soient aussi grands, puisqu'ils n'ont pas de voisins dont ils soient séparés par des siecles d'histoire et par des victoires ou des défaites non oubliées, il arrive assez fréquemment que les budgets soient repoussés. Le Parlement de Melbourne, en Australie, a rejeté, une fois, le budget entier. Ce sont des procédés tumultueux de pays qui ne sont pas encore habitués à la vie constitutionnelle. En Europe, on peut dire que ces manières d'agir sont oubliées.

En réalité, le prétendu droit de refus du budget est en contradiction avec l'organisme de l'État moderne : ce n'est rien autre chose qu'un moyen révolutionnaire qui, comme la guerre, peut s'expliquer dans des cas extrêmes, sans être jamais bien utiles. Prétendre arrêter toutes les recettes, pa-

s, c'est réelle
:adence d'un
'ıie. De là vie
ıs légitimes
:présente la
'scute pas,
en Prusse
nais la trad
le refus (
tion. Mais,
incipe fran
us les ans
ır, bien q
é l'import
t que le d
ns vrai qu
ngers qu
e comme
oins en t
de budg
elle-mêm
le. On
fiance à
r, mais
)prouve
un peti
stratif

e alors
s au P
nt l'e
ı juin

elles c
ıe le l
vé cor

nement demande *l'exercice provisoire* par douzièmes, pour cinq, pour six, pour sept *douzièmes,* c'est-à-dire pour cinq, pour six, pour sept mois. Tous les pays suivent la même méthode, qui est de nos jours, suffisamment ancienne. Lorsqu'elle parut, on la regarda comme un extrême danger, danger constitutionnel et financier. Mais, en réalité, les dommages qu'on en redoutait ne se sont, pour ainsi dire, jamais réalisés. Il n'existe presque aucun pays de l'Europe qui n'ait eu recours aux douzièmes provisoires. En Angleterre et en Belgique, qui plus est, cette coutume est si bien réglée qu'on peut dire qu'il n'en résulte aucun inconvénient. L'Italie, toutefois, recourt un peu trop souvent aux douzièmes provisoires; cela fait que les discussions du budget n'y ont souvent lieu que lorsque l'exercice est déjà avancé. On discute longuement le point de savoir si, en accordant l'exercice provisoire, il faut exécuter le dernier budget voté ou le dernier qu'ait présenté le gouvernement. D'ordinaire, c'est le nouveau. Mais il est indéniable que ce fait détermine des dépenses qui, dans certains cas, n'ont jamais été discutées par le Parlement. Il ne manque donc pas d'auteurs qui préfèreraient voir mettre en exercice le dernier budget voté.

Il faut recourir le moins possible aux exercices provisoires : seules, des circonstances exceptionnelles, des cas de force majeure, peuvent justifier le Gouvernement à demander des douzièmes provisoires; la lenteur tacite ou manifeste, l'imprévoyance des ministres ou des Chambres législatives sont toujours blâmables.

212. *Le budget* est-il *une loi*? Sans doute, la procédure est la même que pour les lois ordinaires en tout ce qui touche à son approbation et à sa sanction. Mais tandis que certains écrivains le regardent comme une véritable loi, pour d'autres il n'est qu'une *loi formelle.*

Il ne faut pas oublier ce qu'est le budget, en réalité : un compte d'administration, un compte préalable des recettes et des dépenses, ou un compte rendu de ces recettes et dépenses. La loi budgétaire est l'approbation d'un compte,

elle ne doit donc pas avoir une importanc
get ne contient pas de règles de droit, il ne
aucun rapport, sinon indirectement. Dans
pas une *loi matérielle*; mais étant donné s
gatoire, étant donné la procédure suivie p
tion, on ne peut nier que ce soit une loi fo
tinguer entre les lois constitutionnelles, l
et les lois budgétaires et leur reconnaître
toire différente. En général, l'opinion prév
le budget soit une loi, il ne peut déroger a
tales. Par exemple, on ne peut, à l'aide de n
gétaires, augmenter l'impôt foncier; il y f
ciale; on ne peut parallèlement faire dispar
sité, mais il faut d'abord modifier les lois su
supérieur. Les Chambres législatives man
cette excellente règle, mais on ne peut dire q
meilleure voie, ni la règle constitutionnelle

Il faut que la fonction de contrôle opère
sible, largement. Le contrôle *parlementaire*,
déjà parlé, est inefficace en tant qu'il n'a p
ventive ni régulière. Il y faut donc des organ
magistrature qui exerce le contrôle parlemen
en restant en dehors de l'ingérence du p
agisse avec un pouvoir de contrôle plus larg
Il y a presque partout une *Cour des compte*
quelques pays, ses fonctions se bornent au
quent des dépenses (France, Prusse, Allem
Hongrie, etc.); dans d'autres, elle possèd
contrôle préventif sur les dépenses (ainsi en
gique, en Espagne, en Hollande, etc.). Tand
pays, comme la France, la Cour des compt
émanation gouvernementale, dont le contrôle
térêt de l'administration; dans les pays, com
elle est une véritable délégation parlementai
préventif. L'histoire du contrôle des deniers
S. Mill, en ce qui concerne la manière de disp

ses et de les spécifier, peut être considérée comme une véritable revendication des progrès de la liberté anglaise (1).

213. Il faut, autant qu'on peut, réduire au minimum les dépenses de recouvrement des impôts. Les meilleurs systèmes sont ceux qui atteignent le mieux ce but. Ce que versent les contribuables doit aller à l'État dans la plus large mesure possible. Les systèmes d'impôts dont les frais de recouvrement sont élevés, doivent être condamnés; c'est le signe que le fardeau des impôts a atteint son maximum, ou que les impôts sont mal répartis, ou que l'un et l'autre mal existent ensemble. Les systèmes modernes d'impôts tendent à se dépouiller de toutes les formalités qui, dans le passé, rendaient quelques impôts plus odieux, ou même haïssables au suprême degré : perquisitions domiciliaires, surveillances spéciales, serments, etc. L'État peut exiger directement les impôts, il peut les affermer; ce second mode, dans certaines conditions, n'est pas seulement nécessaire, mais utile, surtout lorsque les fermiers sont soumis à des conditions précises et qu'on a pris contre eux toutes les précautions. Mais chaque fois que la perception directe est possible, sans dommage et sans perte, elle est préférable.

Les impôts indirects, les plus importants de tous, sont d'ordinaire perçus directement par l'État; les douanes le sont toujours, et presque toujours les impôts intérieurs sur la consommation, les monopoles, l'enregistrement et le timbre. De nos jours, quelques États seulement, réduits à une condition des plus misérables, affermentent leurs douanes et les donnent en garantie à leurs créanciers. Les monopoles mêmes, qui, autrefois, étaient souvent donnés en régie, sont aujourd'hui perçus presque partout directement par l'État. Les impôts indirects frappent, d'ordinaire, un acte, un fait, un échange. Leur nature indique leur mode de recouvrement.

Les impôts directs sont perçus sur rôles nominatifs; par

1. S. Mill : *On liberty*, ch. xiv. Cf. Besson : *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger*, Paris, 1899, etc.

retenues directes ou indirectes ; ils sont aussi souvent donnés à ferme. Les exemples ne font pas défaut, d'impôts directs qui s'appliquent d'après les divisions administratives, de sorte que tous les contribuables, principalement pour les impôts de répartition, sont toujours forcés de payer la somme qui leur est imposée à tous quand même quelques-uns d'entre eux ne paieraient pas (1).

Les impôts et les taxes font toujours affluer dans le Trésor une masse énorme de richesses ; d'autre part, l'État fait tous les jours des dépenses énormes. La fonction du Trésor ne cesse de gagner en importance non seulement sous le rapport de la circulation, mais sous celui de l'économie nationale tout entière. L'État recouvre et emploie des sommes d'argent dans toutes les parties du territoire national. La fonction du Trésor devient si puissante qu'elle agit fortement sur la situation monétaire et sur le crédit. Dans bien des pays, les opérations de trésorerie sont confiées à des banques d'émission ; souvent, elles reçoivent gratuitement les sommes qui leurs sont versées par les agents du fisc et font les paiements pour le compte de l'État.

L'émission de la monnaie, l'administration des diverses parties de la dette publique, la surveillance des banques d'émission confèrent au Trésor, dans les temps modernes, une importance de plus en plus grande. Celle du Trésor est considérable, surtout aux États-Unis (2).

NOTE.

La Cour des comptes italienne se compose d'un président, de deux présidents de section, de douze conseillers, d'un procureur général, d'un secrétaire général et de vingt calculateurs, en outre du personnel

1. Cf. Ricca : *op. cit.*, pp. 174 et suiv. ; Stourm : *Le budget*, pp. 395. et suiv.

2. On trouvera sur ce point une abondante bibliographie dans Alessio : *La funzione del Tesoro nello stato moderno*. Padoue, 1894. Cf également : Boucard et Jèze : *Finance*, vol. II, pp. 1145 et suiv.

des bureaux. Les présidents et conseillers sont nommés sur la proposition du Conseil des ministres; ils ne peuvent être révoqués ni mis à la retraite, sinon sur l'avis conforme d'une commission spéciale, constituée par les présidents et vice-présidents du Sénat et de la Chambre des députés. La Cour des comptes exerce, en Italie, de multiples fonctions : en ce qui concerne les fonctionnaires du pouvoir exécutif, elle fait fonction de *contrôleur constitutionnel* ou de *contrôleur judiciaire* : pour ce dernier rôle, il ne s'agit que d'un contrôle postérieur et non préventif. D'après la réglementation administrative et de comptabilité, doivent être présentés à la Cour en vue de l'enregistrement : tous les décrets royaux, quel que soit leur objet, et les décrets ministériels qui touchent, n'importe comment, aux services financiers, ou qui entraînent des dépenses. Le visa de la Cour des comptes implique non seulement la conformité du décret avec les lois, mais encore, quand il s'agit de dépenses, l'existence de fonds qui doivent y subvenir.

Si la Cour refuse l'enregistrement et repousse le décret, après délibération motivée, le ministre compétent peut demander au Conseil des ministres que l'enregistrement ait lieu. Si le Conseil adhère à ce sentiment, le décret est renvoyé à la Cour, qui doit l'examiner pour la seconde fois. Si elle persiste dans son refus, l'enregistrement se fait sous réserves. Les décrets enregistrés sous réserves doivent, tous les quinze jours, être expédiés aux Chambres. En matière de paiements, les règles sont nombreuses. Les mandats de paiement imputés au chapitre du budget auquel ils se réfèrent, contresignés par le chef de la comptabilité de chaque ministère, sont expédiés à la Cour des comptes. Quand celle-ci a visé le décret, il est renvoyé au directeur général du Trésor, qui l'admet à paiement. Le refus de la Cour d'y apposer son visa, ne suspend pas l'exécution du crédit, à moins qu'il n'y ait pas de fonds fixés pour cela dans le chapitre du budget et que les fonds de réserve n'y puissent suffire, ou quand le mandat concerne un chapitre déjà épuisé. Les règlements de la Direction générale du Trésor et le service de la Trésorie mériteraient une étude à part et qui serait mieux à sa place dans un cours spécial de comptabilité publique. En général, on cherche le plus possible à soustraire l'exercice du contrôle préventif à toute ingérence politique; mais on ne peut dire qu'on y réussisse toujours. Les moyens d'effectuer les recettes sont très variés, en Italie, surtout les systèmes par lesquels on s'assure de l'existence des impôts et ceux de perception. De même, si l'espace nous le permettait, nous étudierions aussi, tout au long, comment s'effectuent les sorties de fonds.

La Cour des comptes italienne est un type intermédiaire entre l'institution belge et l'institution française, avec fortes tendances vers la première.

En Italie, la loi du 20 avril 1871 réglemente la perception des impôts; elle a été modifiée par des lois ultérieures. Le seul texte en vigueur actuellement est du 29 janvier 1902. Les impôts directs et les impôts locaux additionnels sont perçus par des receveurs communaux ou communs à plusieurs communes. Les percepteurs sont rétribués par

les communes, ou par les réunions de communes, moyennant des droits qui ne peuvent, en aucun cas, dépasser 6 0/0. Le percepteur recouvre l'impôt conformément aux rôles qui lui sont remis et qui portent le contre-seing de l'agent des impôts et du contrôleur. Les échéances ordinaires pour le paiement des impôts directs sont réparties en six parts bimensuelles égales : les 10 février, avril, juin, août, octobre, décembre. Si le paiement n'a pas eu lieu dans les cinq jours qui suivent l'échéance, le percepteur procède, par l'intermédiaire de ses commis, à la saisie des biens mobiliers existant dans la commune où est dû l'impôt. Le percepteur ne peut procéder à l'exécution sur les immeubles du débiteur, à moins que les meubles n'aient pas suffi à payer. Au chef-lieu de chaque province réside un receveur provincial qui, à ses risques et périls et avec obligation de paiement des impôts non recouvrés, comme de ceux qui le sont, reçoit des percepteurs communaux les sommes dues à l'État et à la province. Dans les douze jours de l'échéance de chaque part, le receveur verse au Gouvernement et à la province le montant des sommes dues pour les impôts fonciers et les huit dixièmes des sommes dues pour l'impôt non foncier. Les deux derniers dixièmes doivent être versés dans les deux mois. Percepteurs et receveurs provinciaux sont tenus au dépôt d'un cautionnement. Le percepteur a le droit d'être remboursé des impôts simples ou additionnels, inscrits aux rôles, pourvu qu'il fasse constater que l'exécution n'a pu avoir lieu, faute de biens mobiliers ou immobiliers appartenant aux débiteurs dans la province; ou que l'exécution a été insuffisante. Dans le premier cas, le Gouvernement, tout en exonérant le percepteur, conserve le droit d'exécuter son débiteur, dans toute partie du royaume où il aurait des biens meubles ou immeubles.

Les impôts indirects sont tous recouvrés par l'État; la régie des tabacs ayant pris fin, il ne reste plus, en Italie, aucun monopole.

LIVRE V

LES FINANCES LOCA

ɔnt loca

e forme
ales aug
s subiss
e chang
a donc
dont le
activité
ectifs q
oit, et
uels p
a propı
l'eau
lus au
vus, d
l'État
oyanc
ɔu mo
la sit
chaq
e qu
ance.
chez
ntral

ent
rge,

est un groupement de familles, ayant un but essentiellement économique et dont la formation a dépendu presque toujours de causes économiques. Les autres organes administratifs ont, à leur tour, les mêmes caractères, sinon la même origine et la même importance (1). Naturellement, la croissance et l'intensification des rapports sociaux dans la civilisation moderne ont donné, par dessus tout, aux attributions des communes une plus large extension; leurs fonctions intellectuelles (l'instruction) et sociales (l'hygiène) n'ont cessé de progresser. De toutes manières, la vie locale a un but économique prédominant, mais non exclusif. Il ne faut donc pas que les impositions y reposent sur le criterium des contreprestations; elles doivent bien plutôt avoir en vue, du moins en grande partie, la capacité contributive des citoyens. Puisqu'il faut subvenir, par des recettes particulières, aux besoins de la vie locale, les finances locales sont en étroite connexion avec les finances de l'État. Chaque pays a sa règlementation propre ; les principes qui règlent les finances locales sont bien différents. Les origines de quelques impôts locaux sont même plus anciennes que celles de l'État. D'ordinaire, les revenus des localités sont constitués par des impôts spéciaux, ou par des impôts sur les consommations locales, ou par une augmentation des impôts directs de l'État. Les règlements concernant les finances locales dans les différents pays sont encore plus variés que ceux des finances de l'État. Ce sont des types très divers que représentent l'Angleterre et la France, la Prusse et l'Italie, la Russie et les États-Unis.

Le principal organe de la vie locale est la commune, dont le caractère économique est prédominant, comme nous l'avons dit; c'est là sa principale différence avec

1. Cette idée est magistralement développée dans le mémoire que le ministre Miquel présenta au Landtag, à l'appui de ses trois projets fiscaux qui concernaient aussi les finances locales. *Denkschrift. V.* 12 *nov.* 1892 *zu den Entwürfen der Preussischen Steuerreform.* V. aussi Fiedberg : *Die Besteuerung der Gemeinden*, Berlin, 1877, p. 3.

l'État, dont le caractère est surtout politiq
qu'ont les finances de l'État à reposer su
indirects, d'une part, et sur de grands im
sonnels, d'autre part, s'oppose à la tendanc
qui vise à tirer ses recettes, sinon exclusiv
pour la majeure partie, de grands impôts
est très difficile que des impôts plus lourd
émigrer d'un État dans un autre; c'est pou
impôts directs personnels sont compatibles
d'un État; mais, dans une commune, on ne
aux citoyens de payer en proportion de
économique générale; beaucoup d'indivi
des intérêts et des affaires dans beaucoup
et ne pourraient payer chez toutes en propo
total qu'ils touchent; ils ne peuvent payer
intérêts qu'ils possèdent dans chacune d'elle

La complexité des rapports de la vie m
de toutes manières, l'obligation de s'assurer,
dans le cercle restreint d'une commune, d
revenus divers. La facilité avec laquelle
d'une commune dans une autre contribue,
donner comme assiette aux finances locales l

La plus grande difficulté pour la règle
finances locales gît en ce qu'elles sont en cont
celles de l'État, et que, jusqu'à un certain
pendent de celles-ci. Il importe peu aux co
payer à l'État ou aux localités; il leur impo
que la somme à payer ne soit ni excessive, ni
autre côté, s'il est logique que l'État ne soi
choix de ses impôts, puisqu'il représente u
lectivité, où les oligarchies ne sont pas poss
pas de limites, on ne peut permettre que l
choisissent librement leurs impôts et encore
fixent leurs cotes selon leur bon plaisir. Pre
l'État détermine donc la somme des impôts qu
peuvent appliquer et en règle la modalité. N

NITTI.

puisqu'en un même pays il peut y avoir des communes au-dessous de 100 habitants et des cités de plusieurs centaines de mille âmes, il faut que les finances locales s'adaptent aux formes les plus diverses, en laissant une certaine liberté de choix : la pesante uniformité qui existe dans la règlementation des finances locales françaises, et non moins dans les italiennes, ne peut être considérée comme avantageuse.

215. Quelles sont les fonctions les plus importantes du gouvernement local? Dans presque tous les pays, certains services ont surtout un caractère national et servent à tous les citoyens ou à peu près; d'autres n'ont qu'un caractère local et procurent un avantage particulier aux contribuables d'une zone déterminée. La différence n'est pas toujours bien évidente, et c'est pourquoi certains services regardent à la fois l'État et les localités. Ces dernières ne possèdent pas la souveraineté. Le droit d'impôt dérive de l'État et n'est reconnu qu'à lui. Sous le rapport social, on peut dire que les administrations locales, surtout les communes, représentent en partie la nation ou unité politique naturelle (1).

La commune, qui est le mode d'organisation le plus spontané, reste partout la base de la vie locale; mais, entre elle et l'État, se trouvent de nombreux groupes intermédiaires, et c'est ici généralement que la différence est la plus forte entre les divers pays modernes.

L'organisation administrative anglaise diffère essentiellement de celle des pays du continent : elle est née d'une formation historique qui n'a pas ailleurs sa pareille et qui est douée d'une très forte vitalité. Le comté, le bourg, la paroisse, les comités spéciaux pour la santé publique, pour les voies de communication, pour l'enseignement primaire, vivent chacun de sa vie propre, fruit de transformations

1. Cf. Hauriou : *Précis de droit administratif*, 3e éd., Paris, 1897, p. 26.

es, po
ède t
ntens
) sup
mpre
lues à
t vie
)nscr
le au
r le t
la loi
nomi
politi
s'uni
sista
viabi

ple
olitic
es r
le
que
ice,
re,
om
n
des
ué
es
s é
ie,
at
vi
vi
s
un

L'Angleterre et le Pays de Galles sont divisés en 61 comtés, y compris celui de Londres, très peuplé et bien plus important que les autres : un *county council*, conseil de comté, est à la tête de chacun d'entre eux. Les comtés administratifs, à l'exception de celui de Londres, sont divisés en districts sanitaires, urbains et ruraux. Les districts ruraux renferment d'ordinaire quelques paroisses. Les propriétaires et les contribuables des paroisses urbaines élisent, tous les quatre ans, les membres du *board of guardians*, qui dirigent et administrent les *work houses*.

L'organisation locale anglaise est extrêmement complexe. Au point de vue administratif, on peut dire que le territoire national est divisé en comtés, parmi lesquels se trouvent les bourgs, qui jouissent d'une autonomie presque complète, même vis-à-vis de l'autorité des comtés. La paroisse est une institution comprise dans les limites des bourgs et des comtés. Les entités locales sont généralement très libres ; il existe, seulement depuis 1871, un *Local government board*, qui exerce un contrôle suffisamment étendu (1).

Quelles sont les dépenses des localités anglaises? Depuis quelques années, pour toute la Grande-Bretagne, elles ont dépassé 100 millions sterling, c'est-à-dire qu'à elles seules, elles sont supérieures aux budgets de quelques-uns des grands États européens (2). Les plus importantes dépenses sont celles de l'assistance publique. Parmi les dépenses

1. Cf. parmi de nombreux auteurs : M. D. Chalmers, *Local government*, Londres, 1883; — T. W. Probyn, *Local government and taxation*, Londres, 1878; et *Local government and taxation in the United Kingdom*, Londres, 1882; — P. Bertolini, *Il governo locale inglese*, etc. Turin, 1899; Arminjon : *L'administration locale de l'Angleterre*, Paris, 1895 : Vauthier : *Le gouvernement local de l'Angleterre*, Paris, 1855, etc.

2. Les dépenses anglaises se groupent ainsi pour 1899-1900.

	Angleterre et Galles.	Écosse.	Irlande.	Totaux.
Assistance.....	25.800.808	3.682.770	1.501.096	30.984.674
Municipalité	59.718.855	8.318.548	1.605.090	69.642.893
Autres dépenses..	15.823.814	2.897.130	2.557.514	21.278.458
	101.343.477	14.898.848	5.663.700	121.906.025

faites par les municipalités, celles de voirie, d'instruction, etc., sont également considérables.

216. L'organisation locale française nous offre un type tout à fait différent ; c'est sur elle qu'est modelée, en grande partie, celle de l'Italie. Les organes importants de la vie locale (puisque les *arrondissements*, comme les circonscriptions (*circondari*) italiennes ne sont que des subdivisions bureaucratiques et judiciaires), sont les départements et les communes. Parmi les fonctions départementales se trouvent, en France surtout, celles de la viabilité et de l'assistance publique. Cette dernière comprend, à titre obligatoire, l'assistance aux aliénés, aux enfants, aux malades à domicile ; à titre facultatif, toutes les institutions d'assistance publique que crée le Conseil général. Les attributions des communes sont inférieures, en France, à celles qui existent en Angleterre et même en Italie. Les communes ont un régime uniforme.

Les deux grands organes administratifs sont, en Italie, la province et la commune ; la province, pourtant, n'a pas de fonction bien définie. Par suite, surtout, de son caractère d'entité intermédiaire entre les communes et l'État, sa circonscription territoriale est souvent très petite ; souvent, elle est sans traditions ; souvent, elle n'a pas le moindre lien avec les traditions régionales. Les provinces italiennes sont au nombre de 69, les communes de 8.262. La loi communale et provinciale établit quelles sont les dépenses obligatoires des provinces et des communes ; en d'autres termes, elle limite la sphère bien petite d'activité des localités (1). En Italie, aussi bien qu'en Belgique et dans d'autres pays, est admise la constitution d'associations ou consortiums particuliers, ayant des fins spéciales.

Le gouvernement local est plus souple que le gouvernement de l'État : il respecte mieux, en quelque sorte, le ca-

1. A propos des divers modes de gouvernements municipaux sur le continent européen, cf. ALBERT SHAW : *Municipal government in the Continent of Europe*, New-York, 1896.

ractère de chaque peuple. Le gouvernement municipal surtout est destiné à un progrès plus large, puisqu'en général il représente des agglomérations naturelles et spontanées,

II

Les finances locales.

217. D'où le gouvernement local tire-t-il ses ressources? A quelles fonctions pourvoit-il d'ordinaire? Nous avons déjà parlé sommairement des dépenses. Bien plus important est le sujet des recettes publiques. Les finances locales sont, on ne peut le nier, en contact étroit avec celles de l'État; non seulement, parce que les contribuables de l'État subviennent, de concert, aux administrations locales de leurs résidences respectives, ou des lieux où ils ont des intérêts, mais parce qu'il y a souvent, pour tous, des fins communes à atteindre. Certaines dépenses, tout en fructifiant particulièrement pour les citoyens qui composent une même collectivité, se réfléchissent, pour ainsi dire, en bénéfices pour l'État; d'autres sont faites par ce dernier, pour l'avantage particulier de certaines circonscriptions territoriales. Les dépenses relatives à des fins d'État ont une tendance politique ou générale; aussi, même lorsque l'État les met à la charge des communes, il les déclare, en général, obligatoires.

Pour les entités locales, il existe aussi des recettes *originaires* et des recettes *dérivées*. Les premières prévalent généralement, le domaine et les exploitations industrielles ayant chez elles moins d'importance. Le domaine industriel est fréquent sous forme de bois, d'édifices publics, etc.; souvent le domaine public et le domaine industriel se pénètrent, en quelque sorte, l'un l'autre. Les routes, par

exemple, sont du domaine public; mais, si une société privée y pose des lignes de *tramways*, elle paie un droit; c'est ainsi que le domaine devient fructueux.

Les entreprises publiques des communes et principalement des grandes villes ont pris, dans nombre de contrées, un développement remarquable. On a appelé ce phénomène la municipalisation de quelques services publics.

Certains services d'utilité générale tendent d'ordinaire à prendre, au moins en partie, la forme de monopole et se fondent, en général, sur l'occupation du domaine routier. Nous avons déjà indiqué la nature de ces entreprises, qui excluent presque toujours la concurrence. Là où existe une société pour la production du gaz, il s'en établit difficilement une seconde (Turin seul, en Italie, a deux sociétés du gaz), plus difficilement encore une troisième, presque jamais une quatrième. En tout cas, en augmenter le nombre, ce n'est que se livrer à un gaspillage, en un mot, multiplier inutilement les frais d'établissement. Là où il existe des industries en nombre restreint et, au contraire, par suite du développement de la population soumise à la loi économique de la productivité croissante, là où ces industries ne peuvent s'établir, sans occuper une partie du domaine public, il faut qu'elles soient réglementées de manière à empêcher toute occupation abusive au profit particulier des entrepreneurs. La concurrence est inutile, ou bien elle est nuisible, ou bien elle n'est pas possible, lorsqu'il s'agit d'industries qui fournissent des produits indispensables qui occupent, à titre privé, des parties de terrain situées favorablement, qui pourvoient à des genres de services à consommer sur place, soit aux lieux où est situé l'établissement, soit dans son voisinage. Elles peuvent accroître l'offre de leurs services ou de leurs produits, sans augmenter proportionnellement leurs dépenses, ou bien elles doivent exister harmonieusement, sous une direction unique (1). Par suite, beaucoup de com-

1. On trouvera une très abondante bibliographie sur la municipali-

munes tendent à exploiter elles-mêmes leurs tramways leur gaz, leur lumière électrique, leurs conduites d'eau potable, etc. Parfois, ces entreprises sont très rémunératrices; mais parfois aussi, elles ne le sont pas. Dans l'Angleterre elle-même, beaucoup d'entreprises municipales ne procurent aucun avantage appréciable; beaucoup sont certainement en perte. Cette idée donc, que la commune exploite largement des entreprises d'utilité publique, ne peut être jugée qu'au point de vue de l'opportunité économique. Mais il n'est pas à croire que l'exercice de la pharmacie, l'exploitation des théâtres, etc., puissent être avantageux ou admissibles, comme on l'a souvent proposé. Il est question, ici, d'industries non limitées, changeant continuellement et où les particuliers réussissent beaucoup mieux que ne le feraient les administrations publiques.

La *panification* municipale elle-même, (lorsque les circonstances n'y sont pas favorables, comme l'utilisation des *déchets* d'énergie électrique, dans les pays où existent de grands établissements hydroélectriques) est une entreprise qui offre beaucoup de dangers et aucun avantage.

Les seuls cas, donc, où l'on peut admettre que la municipalisation d'un service soit utile, c'est quand elle revêt les caractères déjà indiqués; lorsque la commune peut produire à prix égal, sinon inférieur à celui des particuliers, et lorsque, grâce au secours prêté par un service qui procure une économie directe, on peut obtenir des avantages financiers, qui permettent de diminuer les anciens impôts et d'en éviter de nouveaux.

Ce qu'il y a de particulièrement dangereux dans les entreprises municipales, c'est que la gestion de grandes af-

sation jusqu'en 1900 dans R. C. Brooks, *A bibliography of municipal problems*, page 340; dans *Municipal affairs*, mars 1901. Cf. Morelli : *La municipalizzazione dei servizi pubblici*, Turin, 1901; — G. Montemartini, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milan 1902; — M. Roy-Maltbie, *Municipal functions*, New-York, 1898; — V. Mataja dans *R. S.* de 1895; — Munsterberg : *Die Aufgaben Städtischer Sozialpolitik*, Hambourg, 1896; — Bernis, *Municipal monopolies*, New York, 1898, etc.

UNI
CA

faires donne à la commune, ou, pour m
administrateurs, de puissants moyens de
domination ; elle constitue une classe de
vilégiés, qui tendent plutôt à se considérer
ployés, au détriment trop clair de l'entrepr
beaucoup d'activités. L'expérience même
n'a pas, sous ce rapport, une valeur décisive
qui ont largement municipalisé les services
pas, en général, tiré les bienfaits qu'elles
d'abord promis.

Un grand pas sera fait lorsque, les ill
quentes en cette matière s'étant évanouies
à restreindre la municipalisation à ces grar
cialement indiqués par leur nature (é
tramways) et à de petites entreprises que
indiquer dans chaque ville ; mais surtout,
bien présent à l'esprit qu'entreprise au bén
ne veut pas dire entreprise conduite par les
de cette ville. Bien souvent, il est préféra
mune fasse exploiter, pour son propre com
ciété privée, une entreprise publique : les
gestion privée se réunissent ainsi à l'avant
services destinés à la collectivité. Bien des f
que le municipe, pour ne pas multiplier les
de contrôle, de recouvrement, recoure aux
simples. Ainsi, une ville qui exploite un
frapper tous les citoyens, en vue d'obtenir
sommation moyenne probable, d'après leu
leur loyer d'habitation, et elle peut recouvre
consommation par le moyen de rôles analog
contributions directes. La législation devr
cisément à accorder aux communes les plus
lités pour les entreprises qui puissent leur
venu important, mais aussi à les leur accord
qu'elles ne leur occasionnent pas une inutile
truction de richesses.

En Italie, beaucoup de communes ont municipalisé un assez grand nombre d'entreprises industrielles : une loi de 1903 contient les règles à suivre désormais en cette matière (1).

218. En dehors de ces recettes originaires des entités locales, comment peut-on concevoir les recettes dérivées? Les finances locales, ici, peuvent s'appuyer, ou sur un critère d'autonomie : impôts séparés de ceux de l'État, ou sur un critère d'union : impôts additionnels aux impôts de l'État (*surimpôts locaux*). Si bien des pays inclinent vers ce dernier système, c'est qu'il offre plus de facilité pour la perception. Mais on ne peut nier que les impôts additionnels locaux poussent à la prodigalité, que les contribuables manquent souvent de tout critère distinctif entre la charge que leur impose l'État et la charge que leur imposent les localités et que les réformes financières de l'État, même les plus utiles, déviennent très difficiles, par suite de ce système.

L'organisation des impôts anglais représente le type du système des impôts autonomes; l'organisation française, le système des centimes additionnels.

Quels impôts sont le plus appropriés au système tributaire local? Les finances communales devront-elles se fonder surtout sur ces éléments? Les impôts le plus généralement admis sont les impôts directs réels, non seulement parce que les dépenses locales avantagent plus largement ceux qui possèdent des immeubles ou qui exercent des industries dans la zone où se font les dépenses, mais parce qu'ils sont moins inquisitoriaux. C'est pour ces mêmes raisons que grandit toujours l'importance des contributions d'amélioration (*betterment taxes*), déjà examinées ailleurs et que les propriétaires d'immeubles paient en une seule fois, en compensation des avantages spéciaux qu'ils retirent des

1. Une enquête sur la municipalisation des services publics, en Italie, a été publié par R. Bacchi, dans *R. S.*, 15 janvier 1903.

travaux d'utilité publique, et celle des impôts spéciaux sur l'accroissement de valeur des surfaces bâties.

L'importance de ces recettes est limitée, toutefois, aux plus grosses communes, aux villes dont le développement est rapide, non à celles où le mouvement de la population et des industries est lent. En général, sur ces recettes comme sur la municipalisation des services publics, existent beaucoup d'illusions parce que, d'ordinaire, on prend pour exemples quelques cités anglaises ou américaines, dont le progrès est extrêmement rapide et les conditions exceptionnelles. Dans presque tous les systèmes fiscaux locaux, l'élément réel prédomine sur l'élément personnel; quelques pays ont même cherché à donner à leurs communes les impôts directs réels et à laisser à l'État les impôts directs personnels. Si ces derniers sont toujours de réalisation difficile, ils le sont bien davantage pour de petites collectivités, où les investigations suscitent des jalousies, troublent et lèsent les intérêts; c'est pourquoi, aux impôts extérieurs sur le revenu total semblent préférables les impôts sur les manifestations extérieures du revenu : ainsi, l'impôt sur la *valeur locative* qui est, en définitive, un véritable impôt de consommation que l'on paie sur le montant du loyer considéré comme indice du revenu. Il est vrai que, dans les villes, c'est un indice peu sûr, qu'il est négligeable dans les campagnes ; en tout cas, il est bon à retenir dans bien des circonstances.

Il est clair que les impôts directs réels laissent presque entièrement de côté une foule de citoyens qui ne possèdent ni immeubles, ni industries. Si les dépenses locales servent surtout aux plus riches, elles ne leur sont cependant pas exclusives. Bien plus, certaines dépenses sanitaires, d'autres pour l'instruction se font surtout au profit des pauvres. Les impôts indirects ne restent donc pas en dehors des finances locales; mais tandis que l'État incline de jour en jour à asseoir ses recettes sur de grands impôts indirects et, à titre de correction ou de compensation, sur les impôts person-

nels sur le revenu et sur ceux de succession, les communes tendent à faire reposer les siennes sur les impôts directs réels, sans exclure les impôts indirects sur la consommation. Mais, en ce cas, les impôts indirects immédiats sont préférables à ceux qui ne sont perçus sur la consommation que par intermédiaires. En outre, il vaut mieux choisir, pour les premiers, des genres de consommations larges et peu sujettes à des changements imprévus. Certains impôts indirects sur les consommations de véritable luxe, voitures, domestiques, chevaux, bicyclettes, sont souvent fructueux et faciles à percevoir. Parmi les impôts indirects locaux les plus nuisibles, se trouvent les taxes intérieures, surtout lorsqu'elles dressent des barrières à l'intérieur de l'État, lorsqu'elles rendent plus difficile la circulation des marchandises et entraînent des formes locales d'un protectionnisme absurde.

Souvent, dans quelques pays, l'État accorde aux communes des *dotations* ou des *subventions :* les premières, pour arriver à une plus grande extension des devoirs des consortiums politiques communaux; les secondes, généralement en compensation de l'obligation de rendre de nouveaux services. Dotations et subventions sont très souvent rendues nécessaires par l'incapacité des administrations locales à remplir certaines obligations.

219. Voyons maintenant, en commençant par l'Angleterre, la nation où la vie locale est le plus intense, les traits généraux des finances locales, dans les différents pays (1).

1. Voici les recettes locales en Angleterre, en 1895-1900, le tout en livres sterling :

Recettes.	Pays de Galles.	Écosse.	Irlande.	Totaux.
Impôts directs.....	52.783.864	6.749.615	2.454.164	61.987.645
Contributions ind.	4.304.628	1.045.510	382.712	5.732.650
Domaine public....	4.921.541	998.909	357.873	6.278.323
Versements de l'État.....	12.249.083	2.004.779	1.562.156	15.816.818
Emprunts.....	23.438.816	4.072.118	473.160	27.984.094
Autres recettes....	3.435.880	374.824	308.669	4.119.373
	101.133.812	15.245.755	5.538.734	121.718.301

prisons) ; il a développé le système des *grants* ou subsides conditionnels, qu'il a ensuite transformés en 1888, cédant aux localités un assez grand nombre de recettes d'État, qui provenaient surtout d'impôts indirects et aussi d'une participation à l'impôt de succession : *probate-duty*. Il y a donc là une organisation spéciale, où les impôts de l'État et ceux des localités restent séparés. Au contraire, dans la plupart des États du continent, les contributions sont principalement ou, tout au moins, en partie, additionnels à ceux de l'État.

Les finances locales françaises s'appuient sur un criterium différent. Les départements français n'ont que des impôts directs, c'est-à-dire des centimes additionnels sur les grands impôts directs de l'État. Il y a des centimes ordinaires et extraordinaires qui se subdivisent en centimes généraux, sans affectation spéciale, et centimes spéciaux à affectations particulières (par exemple : le cadastre, les chemins vicinaux, etc.). Ces centimes sont établis par le Conseil général du département, dans les limites fixées annuellement par la loi de finances. Les recettes des communes, en France, sont représentées par des centimes additionnels sur les impôts directs de l'État (patentes, chevaux et voitures, vélocipèdes), par quelques impôts locaux et taxes spéciales et surtout par les impôts sur la consommation (*octrois*), qui représentent un peu moins de la moitié de toutes leurs recettes. En France, les taxes de consommation sont très défavorables au commerce et leur productivité est relativement minime. Les frais de perception, même dans les grandes villes, dépassent en moyenne 6 0/0, dans quelques-unes 10, parfois jusqu'à 20 (1). On peut remarquer

1. En 1899, dans les 60 villes de plus de 30.000 habitants, le produit brut de l'*octroi* était de 269 millions, le produit net, de 247 ; c'est dire que les frais de recouvrement s'élevaient, en moyenne à 8,31 0/0. Dans Paris même, ils étaient de 6,91 0/0. Sur les finances locales françaises, cf. L. THORLET, *Régime financier et comptabilité des communes*, Paris, 1887 ; — L. PAUL-DUBOIS, *Essais sur les finances communales*,

que les finances locales françaises sont trop étroitement rattachées à celles de l'État, et qu'elles attendent encore à présent une autre direction, plus moderne.

Les finances locales de la Prusse, réorganisées d'après la loi du 14 juillet 1893, offrent un exemple important des nouvelles tendances qui se manifestent sur ce point. La loi prussienne de 1893, partant de ce principe que les impôts réels sont plus appropriés aux communes, les impôts personnels à l'État, s'efforça de faire que tout habitant prît sa part des dépenses communales et payât l'impôt, seulement en proportion des avantages qu'il en retirait. La commune doit, avant tout, recourir aux ressources domaniales, aux contributions relatives à des entreprises publiques, aux taxes; dans le cas seulement où ces branches d'impôts seraient insuffisantes, elle peut en établir d'autres, en donnant la préférence aux impôts indirects. Puisqu'il lui faut recourir à des impôts locaux directs, la loi favorise la formation d'impôts réels spéciaux; la loi ne permet aux communes aucun impôt sur le revenu, sinon, dans quelques cas, sous forme de centimes additionnels aux impôts de l'État. Les impôts directs réels (*Realsteuern*) sont au nombre de trois : 1° ceux sur la propriété foncière, rurale et urbaine; 2° ceux des patentes industrielles; 3° ceux, enfin, sur les grands magasins, créés par la loi du 18 juillet 1900. Sont exemptés des impôts indirects : la viande, les céréales, les pâtes, les pommes de terre et les combustibles; bref, les objets de première nécessité. En somme, les finances prussiennes ont pour assiette les recettes domaniales, les taxes, les impôts directs réels, les impôts indirects qui laissent de

Paris, 1898; — De Brasch, *La commune et son système financier en France*, Paris, 1879, etc. Conformément à la loi du 29 juin 1901, la ville de Lyon a aboli son *octroi*, en le remplaçant par 12 petits impôts sur l'alcool, sur les mulets et chevaux, sur les locaux de marchands de chevaux, sur les constructions neuves, sur les débits de boissons, sur les établissements d'instruction, etc. Depuis, d'autres villes on fait de même, avec divers impôts.

côté les consommations de première nécessité. Les communes prussiennes, dans leur gestion financière, sont rigoureusement contrôlées par l'État, que représente le ministère de l'intérieur.

Les finances locales de l'Italie (1) reposent sur les impôts directs, sous formes de centimes additionnels à l'impôt foncier et à l'impôt d'État sur les objets fabriqués. Les taxes de consommation ont, pour les communes, une importance prépondérante. Il existe, de plus, un système très varié d'impôts et de taxes, surtout d'impôts indirects de nature très diverse. Il manque, dans toutes ces contributions, une coordination bien nécessaire. Le système tributaire local s'est formé à l'aide de surimpositions successives et s'est ressenti de l'action continue de projets nouveaux concernant les finances de l'État (2).

220. L'impôt constitue une prérogative souveraine de l'État : c'est de l'État seul que les entités de droit administratif reçoivent le droit à l'impôt. Or, en certains cas, l'État peut aider au progrès d'associations particulières ou d'associations professionnelles ou confessionnelles, en leur accordant, comme fondement, le droit de prélever des contributions sur ceux qui en font partie. De cette manière, peuvent se constituer et fonctionner les chambres de commerce, les associations agricoles, les associations industrielles, etc. Parfois aussi, l'État peut obliger les croyants d'une religion qui n'est pas celle de la majorité ni, par conséquent, celle de l'État, à verser des contributions spéciales à leur propre Église, pour en assurer l'existence. L'impôt étant donc une

1. Cf. DERBANNE : *op. cit.*, pp. 56 et suiv.; — WAGNER dans *F. A.* de 1891-92; — SELIGMAN : *Essays*; *Annuaire de législation étrangère*, Paris, 1894; etc.

2. Parmi les nombreuses publications sur les finances locales en Italie, cf., LACAVA, *La finanza locale in Italia*, Turin, 1895; — ALESSIO, dans la *R. S.* de 1896 et dans *G. de C.* de 1899; — MAGLIANI, *La questione finanziaria dei comuni* dans la *Nuovia Antologia* de 1878, sept. et oct.; — CONIGLIANI, *La riforma delle leggi sui tributi locali*, Modène, 1898.

prérogative souveraine de l'État, lui seul, en définitive, peut imposer des contributions forcées pour l'avantage d'associations ou de consortiums spéciaux de nature économique et sociale.

NOTE.

En Italie, les organes essentiels de la vie administrative sont au nombre de deux : la province et la commune.

Les administrations locales doivent subvenir à deux ordres de dépenses : les unes qui regardent leur fonctionnement (constitution et conservation du patrimoine, personnel administratif, etc.) ; les autres, une série de services publics où prévaut l'intérêt local. Il faut ajouter que, parmi les dépenses obligatoires des provinces, il s'en trouve quelques-unes qui ne répondent en aucune façon à une organisation rationnelle. Bien des fois, l'État n'a fait que reporter sur les provinces et les communes des dépenses qui avaient un caractère général, sans prêter attention à leur nature. Les dépenses obligatoires les plus importantes sont celles qui, en outre du fonctionnement de l'administration provinciale, concernent : les *travaux publics*, prescrits par la loi, l'entretien des aliénés et des enfants trouvés (*assistance*) ; le casernement des carabiniers et les locaux et mobiliers des autorités de la sûreté publique (*sicurezza pubblica*) ; le concours donné au service forestier, à celui des haras et du phylloxéra (*agricultura*) ; la conservation du vaccin, les inspections sanitaires aux cas d'épidémie, d'épizootie, etc. (*sanità et igiene*) ; et enfin une série de services sans caractère spécial, comme les concours pour les assemblées techniques pour l'impôt foncier, le tir national, et le concours pour le logement et le mobilier des préfets et sous-préfets.

Les provinces dont les surtaxes ne dépassent pas 50 centimes par lire pour l'impôt fiscal sur les terrains et sur les édifices peuvent assumer d'autres dépenses qu'il n'est pas nécessaire d'indiquer ici, puisqu'ayant un caractère *facultatif*, elles sont extrêmement variées.

Les dépenses effectives des 69 provinces étaient de 94 millions en 1897, réparties comme suit : 1° *dépenses effectives obligatoires ordinaires :* 66 millions 5, dont 8 pour intérêts de dettes ; 2,4 pour traitements et salaires ; 0,9 pour pensions ; 4,7 pour les carabiniers ; 2,2 pour les bureaux techniques provinciaux, ingénieurs et commis ; 18,9 pour entretien des routes et des ponts ; 1,5 pour l'entretien des travaux hydrauliques ; 2,4 pour les instituts techniques ; 13 pour l'entretien des aliénés indigents et 6 pour les enfants trouvés ; 2° *dépenses effectives obligatoires extraordinaires :* 20 millions, dont 10,6 pour cons-

truction et systématisation de routes et ponts et 2,4 pour concours aux commissions de chemins de fer; 3° *dépenses facultatives :* 7 millions 5, dont 1,2 pour subsides ou frais communs pour travaux publics; 1,9 pour écoles industrielles, commerciales et professionnelles et 1,2 pour concours et subsides à des œuvres pies. Un fait remarquable, c'est que, pour les provinces comme pour les communes, les dépenses facultatives ne représentent qu'une part minime; presque toutes les recettes sont absorbées par les charges imposées par la loi qui n'ont qu'un intérêt en partie local. Pendant bien des années, afin de présenter le budget de l'État en équilibre, on s'est accoutumé à reporter sur les provinces et sur les communes un très grand nombre de dépenses dont il est franchement absurde de grever les localités.

Les recettes effectives étaient, en 1897, de 93 millions 3, dont 89,5 ordinaires : la province ayant la plus forte recette était Rome; la plus faible, Dondrio. La majeure partie, on peut dire la presque totalité des recettes des provinces se compose de l'*impôt additionnel provincial* sur les *terrains* et sur les *constructions*; à peu près 86 millions et demi ne dérivent que du surimpôt qui est à la base des budgets locaux. Les autres recettes réunies ont bien moins d'importance : 2 millions 2 de rentes patrimoniales et de taxes et droits patrimoniaux et de taxes et droits provinciaux (péages, taxes scolaires, taxes d'occupation de terrains, etc.) de faible rendement.

Bien plus considérables sont les progrès qu'ont faits les dépenses des communes, qui représentent plus fidèlement le développement de la vie locale. Pour les provinces comme pour les communes, la loi italienne indique quelles sont les dépenses obligatoires. En outre de celles qui concernent le fonctionnement de l'administration communale et la gestion du patrimoine, sont obligatoires pour les communes : les dépenses qui touchent à l'administration des rues, places, travaux hydrauliques pour la défense de la place (*travaux publics*) ; des cimetières, gardes champêtres, agents de ville, de l'éclairage des voies et places, du service sanitaire pour les pauvres (*polizia locale e igiene*). En outre, la loi du 15 juillet 1877 fait peser sur les communes tout le poids de l'enseignement élémentaire, qui est obligatoire et gratuit (*instruction publique*). En plus de ces dépenses obligatoires principales, il y en a d'autres plus légères, comme l'assistance aux enfants trouvés et aux incapables de tout travail, ainsi que le concours donné à certains services du culte.

Enfin, parmi les dépenses communales obligatoires, la loi en range quelques-unes que l'on ne peut aucunement considérer comme d'intérêt local; par exemple : la tenue des registres de l'état-civil, les frais d'élection, la garde des détenus dans les prisons, l'entretien des bureaux de conciliation et jusqu'à des cotes de concours pour d'autres bureaux judiciaires. C'est seulement lorsque les communes ont subvenu à ces dépenses, de caractère obligatoire, qu'elles peuvent faire des dépenses d'autre nature, appelées pour cette raison facultatives. Mais si nombreuses sont les dépenses obligatoires, et de carac-

tère si différent, qu'elles laissent aux autres une

Le défaut fondamental de l'organisation italienn toutes les dispositions qui regardent la vie loca 100 habitants (et il y en a 5 qui en ont moins de 10 en ont de 100 à 200) ont les mêmes institutions, mêmes règles que les communes de plus d'un demi- *Unité* ne veut pas dire *uniformité*; la pesanteu administrative italienne réside surtout dans sa d Même lorsque dans une ville ou dans une province inconvénients et des faits d'une nature spéciale, p poser de loi ou de règlements spéciaux. Le préj (qui n'a rien a faire avec le sentiment de l'unité) es Procuste.

Les *dépenses effectives* des communes étaient, e lions 7, dont 54, à peine, facultatives. Cela prouve, e les lourdes dépenses locales, dont la proportion été très rapide, n'ont pas été causées par une sorte lage communal, mais imposées par les lois. Sur le to de dépenses, faites en 1892, obligatoires et facult représentaient des *charges patrimoniales*, sur lesqu rêts de dettes; 98,3 des *dépenses générales*, consi partie par le paiement des employés et des salariés soriers, les pensions, les dépenses pour le personn voir les taxes de consommation, etc.; 92 millions 6 dépenses de *police locale* et *hygiène*; 10 millions 7 *sûreté publique* et de *justice*; 76,7, celles de *travaux* d'*instruction publique;* 3,2, celles des *cultes*; et 34 m *bienfaisance*.

Pour subvenir à des dépenses aussi important peuvent compter, pour une faible partie, sur les *niaux*. Ils représentent un peu plus de 50 millions de constituer la recette principale. Ce sont toujour en forment le fondement le plus solide, les taxes n mêmes ayant bien moins d'importance.

Comme il n'est pas possible d'en faire un exame donné sur chacun d'eux quelques indications.

1° Le principal de tous les impôts communaux est l *mationn* (*dazio di consumo*), qui a rendu, à elle seule, en 158 millions 7. Ont été assujettis à une taxe exclusiver les farines, le pain et les pâtes dans la limite de 10 0/0; être portée par décret royal jusqu'à 15 0/0. Les comm en droit d'imposer, jusqu'à 20 0/0, l'entrée des ar bière et eaux gazeuses, volailles, sang de porc, œufs bier, laitages, poissons, légumes, fruits, fourrages, de conserves, combustibles, matières grasses, parfume taux, métaux, bois à travailler, meubles, ustensiles de de construction, neige, glace. D'autres produits peu soumis à la taxe, après avis de la Chambre de comm

seil d'État et à la suite d'un décret royal. Toutefois, étant donné la faible consommation et la pauvreté de bien des provinces, on peut dire que la plus grosse branche de recettes a été, jusqu'ici, constituée par les farineux. Sur les articles taxés par le gouvernement, il peut y avoir des surimpositions communales qui, pourtant, ne doivent pas dépasser 50 0/0 de la taxe gouvernementale, laquelle provient elle-même de la différence entre la taxe recouvrée sur la dépense nette et le règlement annuel de l'abonnement dû à l'État. Nous l'avons dit d'ailleurs : la loi du 23 janvier 1902 ordonne que la taxe sur les farineux devra disparaître graduellement. Le 31 décembre 1902, elle a disparu dans les communes ouvertes; le 30 juin 1904, elle doit disparaître dans les communes fermées. L'État contribue à son abolition par une aide spéciale, à raison de 8 dixièmes du produit de la taxe pour les communes fermées, et de 7 dixièmes pour les communes ouvertes. Aux communes, dans lesquelles vient à cesser la taxe sur les farineux, ont été concédés, à leur profit, d'autres taxes qu'elles peuvent mettre sur les viandes, les fourrages, les matériaux de construction des nouvelles bâtisses, sur la consommation du gaz et de l'énergie électrique servant à l'éclairage, et même, au cas où les recettes seraient insuffisantes, la faculté d'élever leur surimposition, etc.;

2° Suit, par ordre d'importance, l'*impôt additionnel sur les terrains et les édifices* qui, conformément à la loi, ne doit pas dépasser les 50 centièmes de l'impôt payé à l'État, ni l'impôt complémentaire établi dans les budgets de 1894. Pour sortir de la limite des 50 0/0, il faut que les communes aient épuisé leurs autres ressources, c'est-à-dire qu'elles aient introduit dans leur budget la taxe de consommation, les taxes d'exercice sur les voitures et les domestiques, de licence et au moins une des taxes de famille, valeur locative et bétail agricole. La limite de 50 0/0 dans les centimes additionnels est généralement dépassée; puisqu'au lieu de rester au-dessous de 100 millions, les centimes additionnels rapportent 134 millions. Ces deux impôts, à eux seuls, rendent à peu près les 2/3 de toutes les recettes communales et en forment la base.

Vient ensuite un système très varié de taxes et d'impôts, surtout des impôts sur la consommation, de nature bien différente. Nous allons les rappeler, en outre des deux impôts fondamentaux dont nous avons parlé :

3° L'*impôt d'exercice et de revente sur les articles non soumis à un monopole gouvernemental.* Celui-ci peut s'appliquer à toute personne exerçant une profession, un commerce ou une industrie qui ne dépend pas des administrations publiques. Pour l'application de cet impôt, les communes sont divisées en six classes, d'après le nombre des habitants, et le maximum imposable est fixé pour chaque classe. Le produit est d'un peu plus de 6 millions;

4° *L'impôt sur la valeur locative des habitations.* Il est payé par quiconque a à sa disposition un appartement garni de ses meubles propres ou d'autres qui ne lui appartiennent pas. Cet impôt prend les dépenses d'habitation (réelles ou présumées) comme signe d'aisance.

Il est proportionnel avec le taux maximum de 2 0/0, ou avec système gradué, dans les limites de 4 à 10 0/0. Peu de communes l'appliquent; il rapporte à peine 2 millions 7;

5° Les impôts sur quelques consommations considérées comme de luxe ou de jouissance : les voitures, les domestiques, les chiens, et les impôts sur le bétail, etc. L'*impôt sur les voitures* ne peut excéder 60 lire pour les voitures publiques; quant à celui sur les voitures particulières, il va, selon l'importance de la commune, de 20 à 60 lire. L'*impôt sur les domestiques* peut être appliqué à quiconque a des gens à son service, dans les limites de 10 lire par homme et de 5 par femme. L'*impôt sur les chiens* exempte les chiens destinés à la garde des troupeaux et des bâtiments ruraux, les chiennes qui allaitent, les chiens qui servent de guides aux aveugles et ceux qui n'appartiennent pas à des personnes ayant demeure stable dans la commune. Les impôts sur les voitures publiques et privées et sur les domestiques ont produit, tous ensemble, en 1899, 2 millions 8. L'*impôt sur le bétail* est de deux sortes : il frappe le bétail agricole, les animaux de trait, et de selle et les bêtes de somme. L'impôt sur le bétail agricole est singulièrement nuisible et injuste; il a donné lieu, en pratique, à de graves inconvénients. L'impôt total a rendu 15 millions 2, dont plus de 12 sur le bétail agricole seulement — fardeau très lourd, quelquefois insupportable;

6° L'*impôt de famille ou de foyer*, qui atteint chaque famille en proportion de son aisance. Il a des limites maxima et minima, établies par les règlements municipaux. C'est un véritable impôt sur le revenu, avec des limites très rigoureuses; on en a tiré, en 1899, plus de 20 millions 1. Si cet impôt indirect eût été mieux organisé, il eût pu avoir plus d'importance, avec une meilleure assiette des finances locales. Présentement, il donne lieu, en pratique, à beaucoup d'inconvénients;

7° Les *taxes scolaires*, qui rapportent un peu plus d'un million. L'école primaire étant obligatoire et gratuite, ces taxes sont perçues sur les écoles municipales secondaires, les asiles de l'enfance, etc.;

8° Les *taxes sur l'occupation d'emplacements et terrains publics*, qui tombent principalement sur ceux qui occupent le sol public : étalages, vitrines, tentes en saillie; elles rapportent 4 millions 9;

9° Les *taxes de licence*, pour ouverture et inspection annuelle des licences, pour auberges, cafés, hôtelleries, hôtels garnis, débits de liqueur, salles de billards ou bains publics. On en a tiré moins d'un demi-million;

10° Les *taxes de tueries et boucheries* qui ont donné 44 millions;

11° Une série de *taxes inférieures* et de petits impôts, qui comprennent les *droits de poids et mesures*; une *taxe sur les photographies*, bizarrement imaginée et qui n'a jamais été levée dans aucune commune; une *taxe sur les enseignes*, une *part des droits* sur les actes de l'état-civil, de secrétariat, sur les actes des tribunaux de conciliation, etc.;

12° Enfin, une part de l'*impôt sur les vélocipèdes*, payé à l'État. Étrange division qui montre qu'en Italie, comme en France, l'État dis

pute souvent les recettes aux communes avec une violence véritable, en s'appropriant, en tout ou en partie, des recettes dont le caractère est exclusivement local.

Ainsi, l'organisation des finances locales en Italie paraît formée de pièces ajoutées successivement les unes aux autres et souvent contradictoires, avec des impôts et des taxes de nature bien différente.

PREMIER APPENDICE

Notice sommaire sur le budget de l'État en Italie.

I

L'État prélève chaque année, en Italie, plus de 1.600 millions sur les contribuables, pour des impôts et des taxes de toute nature. D'où tire-t-il cette somme? Comment la dépense-t-il? L'histoire du budget italien de 1862 (unification du système d'imposition) est encore à faire. Nous insisterons seulement sur quelques questions fondamentales; en même temps, nous en tracerons le tableau conformément au dernier budget national définitif. Mais ces indications fugitives seront bien loin d'avoir un caractère achevé. Pour les raisons que nous avons plusieurs fois énoncées, le budget de l'État a, sur l'économie de la nation, une importance bien supérieure à celle qu'il a dans tout autre pays. Aussi bien pour la vie que pour le progrès de chacune de ses régions, l'impulsion donnée aux finances a eu, en Italie, une influence plus grande que dans les autres pays.

La production annuelle de l'Angleterre est estimée par quelques auteurs (Bowley, 1891), à 1.611 millions sterling. Le budget de l'État, dans les années normales, est d'un peu plus de 100 millions sterling. Il représente donc la seizième partie du revenu national. Mais, en Italie, où il est bien difficile que la production annuelle dépasse 8 milliards de lire, le budget de l'État représente à peu près le cinquième.

Autrefois, l'Italie a recouru à l'emprunt dans une large mesure; bien des années, elle a pourvu aux dépenses ordinaires par des recettes extraordinaires.

L'augmentation des dépenses intangibles et des dépenses militaires a été si forte que le budget, tel qu'il est actuellement, n'offre plus la moindre marge ni la moindre élasticité. Il a été observé avec raison que, si les ressources effectives du budget atteignent 1.600 millions, nous avons des obligations au Trésor pour 800 millions, nous avons 100 millions qui représentent presque entièrement d'autres charges du Trésor, dissimulées dans différents budgets. Il y a 900 millions pour des obligations dont on ne peut décliner le remboursement. Le budget véritable, celui que l'on met en discussion, ne dépasse donc pas 700 millions. Les dépenses de guerre et de marine n'absorbent guère

moins de la moitié de cette somme. Elles repésentent 48 0/0 du *budget disponible*. De 1862 à nos jours, les charges du Trésor ont quadruplé. Elles ont augmenté de 600 millions qui, capitalisés, équivalent à un chiffre énorme. De 1862 à 1896, disait l'honorable Rubini, président de la Junte générale du budget, nous avons fait, par jour, un million de dettes. C'est une des rares choses sur lesquelles les gouvernements qui se sont succédés ont été d'accord. Toutefois, il n'est pas possible de nier que l'Italie n'ait accompli de très grands progrès. Bien plus, c'est aujourd'hui un des pays de l'Europe qui, eu égard à ses ressources et à ce qu'il était naguère, progresse le plus rapidement.

II

Nous jugeons bon de fournir ici sur le budget italien, quelques données intéressantes que nous trouvons dans la si active et si importante publication de la comptabilité générale de l'État : *Il bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal* 1862 *al* 1899-1900. [*Le budget du Royaume d'Italie pendant les exercices financiers* 1862 à 1899-1900], Rome, 1901, et c'est d'après elle que nous établirons nos calculs :

Les recettes effectives ordinaires de l'État, de 1862 à 1899-1900, ont été les suivantes :

Recettes effectives ordinaires, de 1862 à 1899-1900 :

		Proportion pour 100 du total.
Revenus patrimoniaux	2.513.507.267	5,45
Impôts directs	13.492.612.676	29,26
Taxes sur les affaires	6.209.635.021	13,47
Taxes de consommation	9.914.516.677	21,50
Monopoles	10.248.896.317	22,22
Services publics.	2.286.393.872	4,96
Remboursements et subventions .	662.190.850	1,44
Recettes diverses.	674.178.120	1,46
Recettes par réintégration de fonds dans le budget passif.	111.330.527	0,24
Total	46.113.262.331	100

Donc, sans tenir compte des recettes extraordinaires et de celles provenant surtout des dettes ou de la diminution du patrimoine, l'Italie a tiré ses plus grandes recettes de ses impôts, surtout de ses impôts directs.

Dans la même période, les dépenses effectives ordinaires ont été d'un peu moins de 46 milliards, et les charges de l'État : intérêts des dettes, dotations, pensions, etc., et le recouvrement des impôts en ont absorbé la majeure partie :

Dépenses effectives ordinaires de 1862 à 1899-1900 :

		Proportion p. 100 du total
Dettes perpétuelles	14.063.187.276	30,61
Dettes rachetables	2.762.198.677	6,01
Dettes variables	2.815.342.438	6,12
Dette viagère	2.025.000.565	4,41
Dotations au souverain et aux princes	585.638.054	1,28
Dépenses pour les Chambres législatives	71.847.709	0,17
Dépenses de l'administration civile	1.250.647.536	2,72
Dépenses pour commissions, changes et autres pour paiements à l'étranger	76.605.155	0,17
Dépenses de perception	5.404.249.147	11,76
Magistrature (dépenses de bureau et de personnel)	911.301.877	1,98
Dépenses de justice	197.476.185	0,43
Diplomatie	210.389.719	0,44
Services publics	5.250.947.938	11,43
Fonds ecclésiastique	125.149.631	0,27
Ministère de la guerre	7.674.933.474	16,71
Ministère de la marine	2.318.184.088	5,05
Dépenses diverses	112.638.253	0,25
Réintégration de fonds	85.791.986	0,19
Total	45.941.529.716	100

DEUXIÈME APPENDICE

On peut évaluer les dépenses publiques des États européens à 30,5 milliards de francs à peu près : celles des communes à 6,9 : la dette publique des États à 140 milliards.

Si l'on examine les calculs de M. Gustav Sundbärg, de la statistique officielle de Suède (*Statistiska öfversikts tabellei for olika länder*, Stockolm, 1902) et les chiffres de l'*Almanach de Gotha*, de *The Statesman's Year Book*, du *Bollettino di statistica e di legislazione comparate*, du *Bulletin de statistique et de législation comparée*, on arrive à ces résultats.

On voit tout de suite qu'à peu près la moitié des revenus des États d'Europe est consacrée aux dépenses faites pour la défense nationale et pour le service de la dette publique.

Finances de l'État et des communes dans les pays d'Europe et dans les États-Unis d'Amérique (en millions de francs).

PAYS	DÉPENSES		DÉPENSES DE L'ÉTAT			DETTES PUBLIQUES	
	DE L'ÉTAT	DES COMMUNES	POUR LA DÉFENSE NATIONALE	POUR LA DETTE PUBLIQUE	AUTRES DÉPENSES	DETTES DE L'ÉTAT	DETTES DES COMMUNES
Suède	239,73	156,70	98,84	16,64	124,25	485,3	350,1
Norvège	149,28	76,47	34,52	12,00	102,76	365,0	129,1
Danemark	104,13	99,11	24,53	11,30	68,30	342,5	198,9
Finlande	105,23	28,30	4,91	5,99	94,33	135,4	40,2
Gde-Bretagne et Irlande	5.867,00	3.072,03	2.542,93	690,48	2.633,59	18.847,4	8 897,2
Pays-Bas	348,05	207,28	84,12	72,24	191,69	2.355,1	493,3
Belgique	491,37	195,91	56,27	133,98	301,12	2.778,1	612,6
Allemagne	7.243,22	835,76	1.265,76	685,67	5.291,79	17.437,8	»
Autriche-Hongrie	3.013,27	»	486,07	641,64	1.885,56	15.099,6	»
Suisse	230,72	»	33,67	16,07	180,98	519,8	289,1
France	3.602,33	1.073,25	1.022,28	1.245,25	1 334,80	31.119,2	4.136,7
Italie	1.812,36	564,93	409,06	684,45	718,85	12 643,5	1.378,8
Espagne	971,18	»	190,45	413,81	366,92	9.651,5	»
Portugal	251,82	»	47,79	93,33	110,70	4.558,3	»
Russie	5.197,34	646,94	1.123,96	764,85	3 308,53	17.284,9	297,0
Roumanie	218,50	»	37,72	86,44	94,34	1.413,3	»
Serbie	72,98	11,25	18,47	19,42	35,09	418,7	9,2
Bulgarie	98,90	»	20,43	33,13	45,34	290,0	»
Grèce	76,79	10,83	15,89	21,13	39,77	544,6	»
Crète	6,99	»	»	»	6,99	3,4	»
Turquie	450,00	»	175,00	150,00	125,00	3.659,8	»
Europe	30.551,19	6.978,76	7.692,67	5.797,82	17.060,70	139.953,2	

ALLEMAGNE							
Empire Allemand	2.843,76	»	1.265,56	115,66	1.462,54	3 304,4	»
Prusse	2.789,46	552,95	0,20	343,90	2 445,36	8.300,2	»
Bavière	483,82	92,15	»	63,46	420,36	1.976,3	423,9
Saxe	387,40	63,80	»	48,35	339,05	1.210,5	266,1
Wurtemberg	86,35	»	»	26,11	60,24	646,0	57,7
Bade	115,66	83,43	»	27,46	88,20	465,7	170,1
Hesse	81,05	»	»	14,35	66,70	376,9	»
Brunswick	16,85	»	»	3,59	13,26	71,1	»
Oldenbourg	11,29	»	»	2,82	8,47	70,6	»
Hambourg	161,85	»	»	21,11	140,74	537,3	»
Brême	64,35	»	»	7,09	57,26	222,9	»
Autres pays	113,23	»	»	10,87	102,36	225,9	»
Alsace-Lorraine	88,15	43,43	»	0,90	87,25	30,0	58,2
Total.	7.243,22	835,76	1.265,76	685,67	5 291,79	17.437,8	»
AUTRICHE-HONGRIE							
Autriche-Hongrie	661,64	»	382,52	262,29	16,83	5.853,9	»
Autriche	1 298,28	»	63,87	172,97	1.061,44	3 800,1	»
Hongrie	1.006,54	»	39,68	206,38	760,48	5.445,6	»
Bosnie-Herzégovine	46,81	»	»	»	46,81	»	»
Total.	3.013,27	»	486,07	641,64	1.885,56	15 099,6	»
SUISSE							
Etat	110,55	»	28,55	4,51	77,49	88,3	»
Cantons	120,17	»	5,12	11,56	103,49	431,5	289,1
Total.	230,72	»	33,67	16,07	180,98	519,8	289,1
ÉTATS-UNIS							
Union	3.372,29	»	1.113,70	139,86	2.118,73	11 316,1	»
Etats	399,78	2.551,53	14,11	41,00	344,67	1.187,3	4 699,2
Total.	3.772,07	2.551,53	1.127,81	180,86	2.463,40	12.503,4	4.699,2

L'évaluation des dépenses publiques des pays hors d'Europe ne peut renfermer celles des plus grands, de la Chine surtout, qui a, à elle seule, à peu près la population de toute l'Europe et un territoire plus grand que celui de l'Europe.

Nous donnons cependant les chiffres qui résultent des documents officiels dans les publications indiquées :

Dépenses et dettes des pays hors d'Europe
(en millions de francs).

PAYS	DÉPENSES	DETTES
Colonies britanniques		
Inde	1.854 77	5.724 8
Autres colonies d'Asie	88 68	99 5
Colonie du Cap	201 35	791 1
Natal	62 52	266 5
Autres colonies d'Afrique	37 95	57 3
Canada	245 10	1.836 8
Terre-Neuve	10 49	90 0
Autres colonies d'Amérique	70 89	178 2
Australie	900 21	6.311 3
TOTAL	3.471 96	15.355 5
Australie		
Queensland	116 52	971 1
Nouvelle-Galles du Sud	271 48	1.549 3
Victoria	191 24	1 260 4
Australie méridionale	73 00	666 5
Australie occide	72 70	295 1
Tasmanie	21 92	229 2
Nouvelle-Zélande	150 12	1.334 7
Autres colonies	3 23	5 0
TOTAL	900.21	6.311 3
Colonies des Pays-Bas		
Asie	331 92	
Amérique	6 89	
TOTAL	338 81	
Colonies françaises		
Asie	141 53	1 0
Algérie	65 41	50 0
Tunisie	54 03	142 6
Autres colonies d'Afrique	63 53	32 0
Amérique	13 56	3 6
Australie	4 69	0 8
TOTAL	342 75	230 0

Dépenses et dettes des pays hors d'l
(en millions de francs) (*suite*).

PAYS	DÉPENSES
Colonies des États-Unis	
Philippines	36 59
Hawaï	9 50
TOTAL	46 09
Asie	
Perse	24 70
Chine	345 83
Corée	18 97
Japon	771 88
TOTAL	1.161 38
Afrique	
Maroc	
Etat du Congo	30 27
Libéria	1 08
Égypte	284 47
TOTAL	315 82
Amérique	
États-Unis	3.772 07
Cuba	79 67
Mexique	211 81
Guatemala	23 70
Salvador	28 80
Honduras	8 30
Nicaragua	13 20
Costarica	16 40
Haïti	33 60
République dominicaine	8 30
Vénézuéla	37 00
Colombie	37 00
Equateur	44 80
Pérou	33 80
Bolivie	17 20
Brésil	275 20
Paraguay	6 50
Uruguay	86 70
Argentine	364 20
Chili	181 40
TOTAL	5 279 65
TOTAL GÉNÉRAL	11.856 67

TABLEAU DES ABRÉVIATIONS

Certains ouvrages, les plus fréquemment cités, quelques revues et quelques dictionnaires ont été indiqués par de simples abréviations ; nous en donnons ici l'explication :

RICCA : *Istituz.* G. Ricca Salerno : Istituzioni di scienza delle finanze, Florence, 1888.

GRAZIANI : *Istituz.* A. Graziani : Istituzioni di scienza delle finanze.

COSSA : *Finanz.* L. Cossa : Istituzioni di scienza delle finanze, 7e édit., Milan, 1896.

EINAUDI : *Studi.* L. EINAUDI : Studi sugli effetti delle imposte, Turin, 1902.

PIERSON : *Problemi.* N. G. Pierson : Problemi odierni fondamentali dell' economia e della finanza, traduction du hollandais du doct. E. Malagoli, Turin, 1901.

LEROY-BEAULIEU : *Traité.* Leroy-Beaulieu : Traité de science des finances, Paris, 1891, 5e édit.

GARNIER : *Traité.* F. Garnier : Traité de finances, 4e édit. Paris, 1883.

STOURM : *Budget.* René Stourm : Le budget, 4e édit., Paris, 1900.

BOUCARD et JÈZE : *Finance.* Max Boucard et Gaston Jèze : Éléments de la science des finances et de la législation financière française, Paris, 2e édit., 1902.

BASTABLE : *Finance.* Bastable : Public finance, Londres, 1894.

SELIGMAN : *Incidence.* Seligman : On the shifting and incidence of taxation, New-York, 1892.

SELIGMAN : *Essays.* Seligman : Essays in taxation, New-York, 1895.

SELIGMAN : *Progess. tax.* Seligman : Progressive taxation, New-York, 1899.

COHN : *Finanz.* G. Cohn : System der Finanzwissenschaft, Stuttgart, 1889.

CONRAD : *Finanz.* F. Conrad : Finanzwissenschaft, Iéna, 1899.

WAGNER : *Finanz.* A. Wagner : Finanzwissenschaft, Leipzig, 1883, 3e édit.

ROSCHER : *Finanz.* W. Roscher : Finanzwissenschaft, Iéna, 1899.

SCHAEFFLE : *Steuern.* Schäffle : Die Steuern, Leipzig, 1895.

D. C. I. B. GUYOT et RAFFALOVICH : *Dictionnaire du Commerce, de l'Industrie et de la Banque*, Paris, Guillaumin.

D. of P. E. — R. H. INGLIS PALGRAVE : *Dictionary of Political Economy*, Londres, Macmillan.

B. d. E. *Biblioteca dell'Economista.*

Val. mob. *Congrès international des valeurs mobilières*, Paris, 1900, 4 vol.

B. S. L. C. *Bollettino di statistica e legislazione comparata*, publié par le Ministère des finances à Rome.

R. S. *La Riforma Sociale*, revue de sciences sociales et politiques dirigée par Roux, Nitti et Einaudi;
G. d. E. *Giornale degli Economisti.*
R. d. E. P. *Revue d'Économie politique.*
R. P. P. *Revue politique et parlementaire.*
J. d. E. *Journal des Économistes.*
Bull. S. L. C. *Bulletin de statistique et législation comparée* (Ministère des Finances français).
E. F. *L'Économiste Français.*
B. I. S. *Bulletin de l'Institut International de Statistique.*
J. S. *Journal de la Société de statistique* de Paris.
E. J. *The Economic Journal.*
Econ. *The Economist.*
N. A. R. *The North American Review.*
J. R. SS. *Journal of the Royal Statistical Society*, Londres.
F. A. *Finanz Archiv*, Suttgart.
C. I. *Conrad's Iahrbucher*, léna.
Zeit. *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft.*
J. N. *Jahrbücher für Nationalökonomie.*
J. f. G. *Jahrbücher für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft in deutschen Reich.*

VALEUR EN FRANCS
DES PRINCIPALES MONNAIES ÉTRANGÈRES

Dans le texte, les notes relatives aux États étrangers sont exprimées très souvent en monnaies des États respectifs, lesquelles équivalent, en monnaie d'or, à :

				francs ou lire.
Allemagne	1 mark	=	100 pfennings =	1,235
Angleterre	1 livre sterling	=	20 schellings =	25,221
République Argentine.	1 peso		=	5, »
Autriche-Hongrie . . .	1 couronne	=	100 hellers =	1,05
Brésil	1 milreis	=	1000 reis =	2,832
Chili	1 peso	=	100 centavos =	1,891
États scandinaves . . .	1 couronne	=	100 are =	1,389
États-Unis	1 dollar	=	100 cents =	5,181
Japon	1 yen	=	100 sen =	2,58
Hollande	1 florin	=	100 centimes =	2,08
Portugal	1 milreis	=	1000 reis =	5,60
Russie	1 impérial	=	15 roubles =	40,002

Les États de l'Union monétaire latine ont, depuis le 23 décembre 1865, les mêmes unités monétaires que l'Italie. Ce sont la France, la Belgique, la Suisse (franc), la Grèce (drachme). Le franc et le drachme équivalent à la lire italienne, ainsi que la *peseta* en Espagne, la *markka* du Grand-Duché de Finlande, la *leu* en Roumanie et le *dinar* en Serbie.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACES. I
ERRATA. XXXIII

NOTIONS GÉNÉRALES

I. — *La science des finances* 1-22

1. L'existence de l'État et les finances publiques. 2. Difficultés qu'éprouve le développement des sciences sociales. 3. Multiplicité des tentatives pour la construction d'une science sociale. 4. Le principe de la solidarité sociale. Comment d'un plus grand développement de rapports dérive une plus grande solidarité. 5. Inutilité des discussions préliminaires, dans les ouvrages sur les sciences sociales; combien sont inutiles la plupart des discussions sur les limites de l'art et de la science et sur l'origine historique des différentes théories. 6. Que la pratique financière a précédé la doctrine.

II. — *L'action économique de l'État et des pouvoirs locaux.* . 22-47

7-9. Modes d'activité de l'État. Besoins individuels et besoins collectifs. L'État n'a pas de buts propres; il n'existe pas au-dessus ni en dehors de ceux qui le composent; il n'est pas l'antithèse de l'individu, il n'est pas non plus toute la société. Exagérations sur l'État éthique. 10. L'État et les exagérations de l'individualisme économique. 11. Que le développement de la solidarité augmente les rapports d'interdépendance sans réduire la liberté. Exagérations et erreurs sur la nature de l'État. 12. Ce que l'État peut ou ne peut pas faire. 13. Où l'action de l'État est nécessaire, où elle est nuisible. 14. Fonctions que l'État abandonne et fonctions qu'il assume : erreurs du matérialisme historique. 15. Services publics et services d'utilité publique.

III. — *Théories générales relatives aux phénomènes financiers.* 47-59

16. Principe régulateur des finances publiques. 17. Théorie de la consommation; sa raison historique. 18. Théorie de l'échange : exagérations sur la nature de l'échange. 19. Théories sur la production : l'État comme producteur de services publics. 20. Théorie de la valeur : qu'elle se prête mieux à l'intelligence des phénomènes financiers. 21. Formes coactives des impositions. 22. Nature permanente des besoins collectifs.

IV. — *L'action de l'État et l'accroissement des dépenses publiques.* 59-74

23. Les dépenses de l'État augmentent-elles indéfiniment? Importance de l'observation historique et statistique. 24. Le budget français, de 1234 à nos jours. 25. Le budget anglais, de 1691 à nos jours Dépenses locales de la Grande-Bretagne. 26. Augmentation des dépenses publiques des petits États : en Belgique depuis 1851, en Hollande depuis 1851, en Suède depuis 1877. 27. Le budget de l'Allemagne, depuis 1874; de la Russie, depuis 1803. 28. Que les pays neufs n'échappent pas à cette augmentation : budget des États-Unis de 1791 à nos jours; budget du Japon. 29. Un siècle de finances municipales : Paris et Turin. 30. Dépenses publiques en Italie depuis la constitution du nouveau Royaume.

V. — *L'accroissement des dépenses publiques est-il réel?* . . 74-88

31. L'accroissement des dépenses publiques est-il, comme le dit Say, une maladie universelle? Est-il réel et jusqu'à quel point? Un fait universel peut-il dépendre d'une erreur générale? 32. Éléments dont il faut tenir compte dans la comparaison : changements de territoire des États. 33. Augmentation de la population. 34. Progrès de la richesse. 35. Changements survenus dans la valeur de la monnaie. 36. Causes effectives de l'augmentation des dépenses publiques, dans le cours du XIX^e^ siècle.

VI. — *La comparaison en matière financière* 89-94

37. Usage et abus de la comparaison en matière financière; que l'on viole souvent les principes de la logique statistique. 38-39. Difficulté des rapprochements ; règles à suivre. Les causes les plus fréquentes d'erreurs dans la comparaison.

VII. — *De quelques procédés statistiques plus usités dans les finances.* 94-121

40. Quelques-uns des procédés les plus en usages. 41. Mesure des changements de valeur de la monnaie. 42. Méthodes employées, depuis Lowe et Scrope, pour obtenir cette mesure. Les *index numbers*. 43. Variations dans les valeurs de douane. Méthode des monographies de famille. 44. Peut-on mesurer la richesse d'une nation, à des époques différentes, et celle de différentes nations, à la même époque. 45. Richesse publique, richesse privée, richesse nationale : méthodes suivies pour calculer la richesse privée. 46. Revenu national et capitalisation annuelle de chaque pays. En quel sens il faut entendre la capitalisation.

VIII. — *La richesse des particuliers et la charge des contribuables dans les pays modernes* 121-129

48. Calculs les plus récents de la richesse privée dans les différents pays. Manière de mesurer le fardeau des impôts. 49. Situation des principaux pays au point de vue du fardeau des impôts.

IX. — *Les dépenses et les recettes publiques* 129-143

49. Que la question des dépenses publiques intéresse toutes les finances. 51. Classification des dépenses publiques selon leur but, leur durée et leur forme. Que les lois d'Engel s'appliquent bien à l'existence des Etats. 52. Classification des recettes publiques. Recettes originaires et dérivées. 53. Classification des recettes publiques.

X. — *La répartition de la richesse et les modes d'imposition* . 143-171
54. Le montant des richesses particulières détermine les limites de l'impôt : leur distribution en détermine le mode. Hypothèses sur la distribution : courbe des revenus. 55. Distribution de la richesse en Suède, Norvège et Hollande. 56. Distribution de la richesse en France : répartition des valeurs mobilières. 57. Recherches plus précises faites en Prusse et en Saxe. 58. Résultats de l'*Einkommensteuer* en Prusse. 59. Répartition des richesses en Angleterre et aux États-Unis. 60. Calculs à propos de l'Italie. 61. La crise du revenu : condition actuelle des classes moyennes. Tendances vers une plus large répartition. 62. Que ce n'est pas un processus de concentration qui se manifeste, mais une élévation des revenus moyens. *Note :* distribution du revenu en Saxe, en 1898.

LIVRE I

LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

I. *Les dépenses dans les anciens et dans les nouveaux budgets* 175-183
63. — Que la nature des dépenses publiques n'a pas varié. Les principales sont celles nécessaires à l'existence. 64. Dépenses publiques de l'Italie, pendant 40 ans. 65. Dépenses publiques en France, pendant un siècle. Autres rapprochements.
II. — *Les dépenses constitutionnelles* 184-195
66. Quelles sont les dépenses constitutionnelles. Les dépenses de souveraineté, dans le passé. La liste civile des souverains modernes. 67. Les dépenses des Chambres législatives et des grandes magistratures. 68. Dépenses de la dette publique et des pensions : augmentation rapide de ces dépenses.
III. — *Le prix de revient de la défense* 195-203
69. Grand progrès des dépenses militaires. Coût des guerres modernes, coût de la paix. 70. Caractère général de l'augmentation des dépenses militaires. *Note :* Statistique et histoire des dépenses militaires dans les grands et dans les petits États.
IV. — *Les dépenses de justice et de sûreté à l'intérieur.* . . 204-209
71. — Les dépenses de justice et de sûreté : importance nouvelle et croissante de ces sortes de dépenses. Qu'elles sont essentielles. 72. Dépenses pour la magistrature.
V. — *Les dépenses en vue de l'instruction et de l'éducation* . 209-217
73. — Les dépenses d'instruction et d'éducation et celles pour la religion : leur développement différent. Effets de l'instruction primaire obligatoire. 74. L'instruction moyenne et supérieure ne peut être gratuite. L'instruction technique. 75. Dépenses pour les cultes.
VI. — *Dépenses pour les travaux publics* 217-220
76. Les travaux publics, dans le cours du XIXe siècle. Travaux dont l'État s'est chargé. Différences de législation sur ce point, dans les États modernes.

VII. — *Dépenses pour le développement de la production.* . 221-225
77. Dépenses faites pour la conservation du sol national. Dépenses nécessaires au développement du pays. Fonctions nouvelles déterminées par les modes actuels de la production.
VIII. — *Dépenses en faveur de la législation sociale et de l'assistance publique.* 225-231
78. La législation sociale dans ses effets financiers. Coût de l'Assistance publique. L'Assistance publique et l'État dans les pays protestants et dans les pays catholiques. 79. Quelles sont les dépenses productives : abus de la classification des dépenses improductives.
IX. — *Les dépenses de l'État et les dépenses des localités* . . 231-233
80. Attributions de l'État et des pouvoirs locaux. Proportion entre les dépenses de l'État et celles des localités, dans certains pays.

LIVRE II

LES RECETTES ORDINAIRES DE L'ÉTAT

PARTIE I. — LE DOMAINE ET LES TAXES.

I. — *Le domaine fiscal* 237-247
81. Fonctions différentes du domaine public et du domaine fiscal Biens domaniaux. Ancien et nouveau domaine. 82. Domaine foncier et industriel, dans certains pays. 83. Causes nouvelles qui ont amené le développement de nouvelles formes domaniales. Les eaux publiques et leur nationalisation. 84. Augmentation de la richesse commune et indivise.
II. — *Les taxes* 248-257
85. Définition de la taxe. Services publics qui doivent être payés par des taxes. Services qui ne peuvent être payés par des impôts. 86. Que les taxes correspondent aux services publics d'utilité spéciale. 87. Contributions d'amélioration (*betterment taxes*).
III. — *Les entreprises publiques* 257-299
88. Développement de certaines entreprises dans les États modernes. Monopoles. Prix de concurrence et de monopole. 89. Tarifs des monopoles. Tarif proportionnel, différentiel, gradué, unique. 90. La frappe de la monnaie partout assumée par l'État. 91. La monnaie conventionnelle, la monnaie divisionnaire et l'État. 92. L'émission des billets de banque comme service public. Danger des impôts sur la circulation des banques. 93. Que la participation de l'État aux bénéfices des banques d'émission est préférable aux impôts trop élevés. 94. La poste comme service public. La poste pendant un siècle. 95. Services assumés par la poste. La poste comme banque internationale. *Note* : Mouvement postal dans les différents pays. 96. Le télégraphe : raisons pour qu'il soit monopolisé par l'État. 97. Tendance de l'État à monopoliser le téléphone. 98. Les grands moyens de transport : chemins de fer. Tendance au monopole : les chemins de

fer et l'État. 98. Que leur concurrence n'est souvent ni possible, ni opportune. 100. Tarifs de chemins de fer : quels tarifs sont préférables. 101. La traction électrique sur les chemins de fer : nouvelles causes qui déterminent l'exploitation d'État. *Note* : Les chemins de fer dans les différents pays.

PARTIE II. — NOTIONS GÉNÉRALES SUR LES IMPÔTS.

IV. — *Nature et forme des impôts*. 300-312

102. Définition de l'impôt. Qu'il est nécessaire pour les services publics non divisibles. 103. Que les impôts ont un but financier ou économique, mais que le but financier a une importance fondamentale. 104. Le criterium de répartition de l'impôt. Principe de la capacité contributive et principe de l'égalité de sacrifice. Principe du sacrifice minimum. 105. Les deux principes fondamentaux : uniformité et généralité. Illusions sur les impôts : que les budgets modernes reposent tous sur les impôts indirects.

V. — *Impôt unique et impôts multiples. Classification des revenus et des impôts* 312-330

106. Impôt unique et impôts multiples. Impossibilité d'un impôt unique. 107-108. Les classes sociales, distribution du revenu et diversité des impôts. Revenus stables et revenus instables. Classification des impôts. Impôts directs et indirects, réels et personnels. 109. Les impôts doivent-ils frapper le capital ou le revenu ? 110. Généralité des impôts et ses exceptions. *Note* : Le conte de l'*Homme aux 40 écus* de Voltaire.

VI. — *Les impôts directs et les impôts indirects dans les budgets modernes* 330-345

111. Fonction différente des impôts directs et des impôts indirects, dans les budgets modernes. Prédominance des impôts indirects dans tous les États. 112. Situation relative des impôts directs et des impôts indirects, dans les divers budgets. 113. Caractères économiques et financiers des impôts directs et indirects.

VII. — *Impôts directs réels et personnels* 345-353

114. Impôts réels et impôts personnels : leur productivité. L'arbitre dans les impôts personnels. Caractères des impôts réels. 115. Méthode de quotité et méthode de répartition.

VIII. — *La progression et la proportionnalité des impôts*. . 353-379

116. Impôts proportionnels ou progressifs ; impôts dégressifs. 117. Théories contraires et favorables à la progressivité. Exagérations sur les désavantages de la progressivité. 118. La progressivité de l'impôt est-elle contraire au développement de la production ? Tend-elle à absorber le revenu et à porter préjudice au capital ? Est-elle impraticable ? Décourage-t-elle l'épargne ? Autres objections. 119. Principe qui justifie, sous le rapport économique et social, les tarifs progressifs des impôts directs personnels et des impôts de succession. 120. Tempérament d'application aux impôts progressifs : diverses méthodes suivies en Suisse, en Autriche, etc. Formule de Vauthier. *Note :* La progressivité des impôts en Italie.

IX. — *Exemptions et limitations dans les systèmes financiers modernes* 379-388

121. Exemptions d'impôts. Quand sont-elles justifiables? Existe-t-il un minimum d'existence et les petits revenus sont-ils exemptés des impôts directs? Causes d'exemption. Minima d'exemption dans quelques États. 122. La famille et les lois d'impôts. 123. La déduction des dettes dans l'impôt sur le revenu et l'impôt de succession.

X. — *La répercussion des impôts.* 388-396

124. La répercussion des impôts comme problème fondamental des finances. Percussion, translation, incidence, évasion des impôts. Cas de translation. 125. La translation des impôts, en cas de monopole ou de concurrence, d'impôts légers ou lourds; selon la mobilité diverse du capital; selon la demande élastique ou non élastique; selon les produits à prix de revient croissant, décroissant ou constant, etc.

XI. — *Quelques règles relatives aux impôts* 396-404

126. Les quatre règles classiques de A. Smith : principes de justice, de certitude, de commodité, d'économie. 127. Règles de Sismondi, de Garnier, de Wagner, etc. Que les impôts ne doivent jamais gêner la production; qu'à conditions égales, les anciens impôts sont préférables aux nouveaux; que l'impôt doit avoir une fonction essentiellement fiscale.

XII. — *Quelques sophismes relatifs aux impôts : les limites de l'imposition* 405-411

128. Sophismes dangereux : l'impôt induit-il à l'économie et pousse-t-il à une plus grande production? L'impôt est-il un placement? etc. 129. Limites du fardeau occasionné par l'impôt. Élasticité positive et négative des impôts directs. Législation de la Nouvelle-Zélande.

XIII. — *Les systèmes d'impôts.* 411-418

130. Importance relative des divers impôts dans les budgets modernes : systèmes d'impôts. Traits généraux des finances anglaises, françaises, allemandes, autrichiennes, hollandaises, italiennes, russes. Que les finances publiques ne changent rien aux rapports existants.

PARTIE III. — LES IMPÔTS DIRECTS.

XIV. — *Les impôts personnels et familiaux ne sont pas en rapport avec le revenu; impôts de capitation* 419-423

131. Nature des impôts de capitation. Leur fonction dans les démocraties modernes. L'impôt *personnel mobilier* en France. Les impôts généraux ne sont pas en rapport avec le revenu des cantons suisses.

XV. — *L'impôt foncier sur le sol* 423-444

132. Caractère et forme de l'impôt foncier. Nature du revenu foncier. 133. Incidence de l'impôt foncier. Théories et hypothèses sur la consolidation ou l'amortissement de l'impôt foncier : cet impôt ne frappe-t-il que le propriétaire *pro tempore*? Réforme de Pitt en Angleterre. Raisons de la prédominance des impôts réels

de répartition. 134. Un impôt unique sur le sol est-il possible? Exagérations sur la rente foncière. Conservation de l'agriculture comme une nécessité démographique de l'Europe. 135. Exemptions des petites cotes immobilières. Petite et grande propriété agricole. Le *homestead* et les lois d'impôts. L'*act Torrens* et la mobilisation de la propriété foncière. Centimes additionnels. 136. Les systèmes pour s'assurer du revenu foncier. Le cadastre : formes des opérations cadastrales. 137. L'impôt sur les mines. *Note* : L'impôt foncier en Italie.

XVI. — *L'impôt sur le revenu des terrains bâtis* 444-456

138. Caractère de l'impôt sur les bâtiments. L'urbanisme dans les pays modernes. Importance du revenu sur les constructions. 139. Diverses phases de l'impôt sur le produit des bâtiments. Éléments qui forment le revenu des constructions. L'élasticité dans la demande de logements. Phénomènes de translation et d'incidence. 140. Accroissement de valeur des terrains bâtis. D'un impôt sur les accroissements futurs de la valeur du sol. 141. Exemptions et limitations. Moyens de s'assurer du revenu des constructions. Systèmes de propriété pour les maisons. *Note* : L'impôt sur le revenu des terrains bâtis en Italie.

XVII. — *Les impôts sur la richesse mobilière et sur les revenus du travail* 456-487

142. Importance croissante de la richesse mobilière. Calculs au sujet de l'importance respective de la richesse mobilière et immobilière en différents pays, pendant le XIX^e^ siècle. Diverses formes des revenus mobiliers. 143. Les impôts sur les revenus du capital. Forme multiple des revenus provenant de l'intérêt. 144. La rente publique doit-elle être frappée par l'impôt? Raisons invoquées pour l'exemption. Aversion des praticiens, des financiers contre l'impôt sur la rente : leurs exagérations. 145. L'impôt sur les revenus industriels. Divers types d'impôts industriels à caractère réel et personnel. 146. Organisation de l'*impôt des patentes* en France. 147. Organisation de l'impôt industriel (*Gewerbesteuer*) en Prusse. 148. L'impôt sur les revenus personnels : pour quelles causes ces derniers n'en doivent-ils pas être exclus au-delà d'un minimum d'exemption? Revenus des professions libérales et des ouvriers. Action différente de l'impôt sur les divers revenus personnels. *Note* : Les professions libérales en Italie. 149. Un impôt général sur tous les revenus mobiliers et sur ceux du travail : l'impôt sur la richesse mobilière en Italie. Organisation de cet impôt : son importance historique. Qu'il a une physionomie propre. Ses principaux défauts.

XVIII. — *Les impôts généraux sur le revenu* 488-503

150. Caractère des impôts généraux sur le revenu : type de l'*income-tax* anglais ; type de l'*Einkommensteuer* prussien. 151. L'*income-tax*. Histoire de cet impôt : son organisation. 152. L'*Einkommensteuer* du royaume de Prusse : sa nouvelle organisation. Tarifs et exemptions. 153. L'impôt sur le patrimoine (*Ergänzungssteuer*) en Prusse. 154. Autres impôts généraux sur le revenu et sur le patrimoine.

PARTIE IV. — LES IMPÔTS INDIRECTS.

XIX. — *Impôts sur la circulation : l'enregistrement et le timbre* 504-513

155. Différentes formes des impôts indirects. Leur importance dans tous les budgets modernes. 156. L'enregistrement et le timbre, Nature de ces impôts et leur influence sur la circulation. 157. Le type anglais d'impôt sur la circulation (le timbre seul) ; le type français (enregistrement et timbre). Les impôts sur la circulation des banques. *Note* : L'enregistrement et le timbre en Italie.

XX. — *L'impôt sur les successions* 513-526

158. Fondements économiques et juridiques de l'impôt de succession. Qu'il tend de plus en plus à prendre le caractère d'un impôt complémentaire des impôts directs. Systèmes héréditaires en vigueur et impôts de succession. Les réformes les plus récentes. Réforme anglaise de 1894. Opportunité des tarifs progressifs. Organisation anglaise et organisation française. Impôt de mainmorte. 159. Que l'impôt de succession tend à exempter les petites fortunes et les legs faits pour un but social ; à frapper différemment selon le degré de parenté, l'âge de celui qui hérite, le montant de la succession, la date de la dernière succession, etc. Prédominance des tarifs progressifs. *Note* : l'impôt de succession en Italie.

XXI. — *Les taxes de douane* 526-561

160. Taxes d'importation, d'exportation, de transit. Importance croissante de la législation douanière. 161. Taxes d'exportation. Dans quel cas seulement on peut les admettre et pour quelle fonction. Les taxes récentes d'exportation anglaises. 162. Taxes d'importation. Taxes fiscales et taxes économiques. Prédominance des droits économiques. Limitations du libre échange dans la phase moderne de production. Dans quel cas on peut admettre la protection douanière. Formation des industries dans les États modernes. Position actuelle du problème. Nouvelles tendances douanières. 163. Tarifs de douane. Tarifs généraux conventionnels et différentiels. Tarif maximum et tarif minimum. Tarifs spécifiques et *ad valorem*. Combien il est difficile d'établir des tarifs de douane. 164. Primes à l'exportation. Mesures douanières relatives à l'importation et à l'exportation. Les *drawbacks* ; ports francs, dépôts et zones douanières franches. Lois du cadenas. 165. Le régime douanier des principaux États. Tendance à proportionner la production à la consommation. L'Angleterre, le seul grand pays qui conserve la liberté commerciale : qu'elle tend à la diminuer et pourquoi. Politique douanière de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de la Russie, de la France, de l'Italie, des États-Unis. Pourquoi le libre-échange et le protectionnisme ne sont plus considérés comme des formes économiques pures, comme types à atteindre. Prédominance croissante des grandes unifications internationales. Importance du facteur démographique.

XXII. — *Les impôts sur la fabrication, sur la vente et sur la consommation des marchandises.* 561-576

166. Anciens et nouveaux impôts sur la fabrication. 167. Marchan-

dises qui se prêtent mieux aux impôts de fabrication. Le sucre, la bière, l'alcool, etc. 168. Impôts sur la circulation et sur la consommation. Droits intérieurs. Les *octrois* en France. 169. Le droit de consommation en Italie. 170. Organisation des impôts sur la consommation (*excises*) en Angleterre. 171. Impôts indirects de recouvrement immédiat.

XXIII. — *Les monopoles fiscaux* 576-593

172. — Importance des monopoles fiscaux; marchandises qui se prêtent au monopole. 173. Le monopole du sel. Consommation du sel dans les diverses classes de la population. Danger des hauts prix. 174. Monopole du tabac. Différentes formes d'impôt sur le tabac. Résultats avantageux du monopole dans certains pays. 175. Monopole de l'alcool. Législation de la Suisse et de la Russie. 176. Monopole de la loterie. Discussions sur la nature de ce monopole. Aversion qu'on éprouve, de divers côtés, à l'employer. 177. Deux modes de loterie : loterie par numéros et par séries. Projet de transformation. 178. Autres monopoles fiscaux.

PARTIE V. — LES IMPÔTS SPÉCIAUX.

XXIV. — *Impôts spéciaux ayant un caractère prohibitif ou compensateur* 594-604

179. Caractère de quelques impôts spéciaux, à tendance restrictive ou compensatrice. 180. L'impôt militaire dans les pays modernes. Raisons démographiques en faveur de l'impôt militaire. 181. Impôts restrictifs ou compensateurs. Impôts sur les étrangers, sur les voyageurs de commerce, etc. 182. Les impôts somptuaires. Inconvénients des impôts somptuaires dans les vieilles démocraties. Qu'ils sont peu productifs et gênants. Que les nouvelles législations les ont abolis ou diminués.

LIVRE III

LES RECETTES EXTRAORDINAIRES DE L'ÉTAT

I. — *Les petites recettes extraordinaires.* 607-614

183. Fonctions des recettes extraordinaires. 184. L'aliénation des biens domaniaux. Qu'elle est avantageuse dans les circonstances difficiles. 185. Le Trésor public autrefois et aujourd'hui. Le Trésor de l'Allemagne. 186. Impôts extraordinaires. 187. Le cours forcé. Inconvénients qui en résultent pour la production et pour la circulation.

II. — *Nature et formes des dettes publiques.* 614-631

188. La grande recette extraordinaire : la dette publique. Emprunts forcés et emprunts volontaires. Formes diverses de la dette : dette flottante, amortissable, consolidée. 189. Enthousiasme des écrivains du XVIII^e^ siècle pour les dettes publiques. 191. Que l'abus des dettes peut faciliter une mauvaise politique. 192. La dette et l'impôt. Nou-

veaux sophismes sur les dettes, plus nuisibles que les anciens. La dette stimule-t-elle l'épargne? 193. Un emprunt en aide-t-il ou en gêne-t-il le placement? Action des emprunts publics sur l'économie nationale.

III.— *Émission, conversion et amortissement des dettes publiques.* 631-649

194. Modes d'augmentation de la dette : émission directe, émission indirecte. 195. Le Grand-livre de la dette publique. Diverses espèces de titres. L'*affidavit*. 196. Cours de la rente publique : causes qui le déterminent. L'arbitrage. 197. Conversions de la rente : quelles conditions sont nécessaires pour la réussite d'une conversion. 198. Amortissement de la dette publique. Illusions sur l'intérêt composé. Qu'il n'y a pas d'autre moyen d'amortir les dettes que de les payer. Caisses d'amortissement.

IV. — *Les dettes publiques des États les plus importants* . . 649-662

199. Les dettes publiques des grands États. Indications sommaires sur la dette publique de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne, de la Russie, de l'Autriche-Hongrie, des États-Unis, de l'Italie. 200. Pays débiteurs et pays créanciers. Dépendance des pays débiteurs. *Note* : Quelques évaluations de dettes publiques. Calculs de l'*Économiste européen* au sujet des dettes publiques de l'Europe, entre 1887 et 1897 et de O. P. Austin sur la dette publique du monde à la fin de 1900.

LIVRE IV

L'ÉTABLISSEMENT DU BUDGET DE L'ÉTAT

I. — *Notions générales. La préparation du budget* 665-678

201. Notions sur le budget. Le droit au budget comme premier signe d'indépendance. 202. A qui appartient la préparation du budget. L'initiative en matière de dépenses : dangers de l'initiative parlementaire. 203. Organisation des ministères financiers : le *Treasury* anglais. 204. L'année financière en Europe et en Amérique. L'exposé financier.

II. — *Structure du budget. Préparation et discussion dans les Chambres législatives.* 678-691

205. Qualités d'un bon budget moderne, au double point de vue des finances et de la comptabilité. Budget de caisse et budget de compétence. 206. Les quatre divisions du budget italien. 207. Préparation et discussion du budget. Comités ouvert et comités fermés. Systèmes suivis par les chambres législatives en Angleterre, aux États-Unis, en France, en Italie. 208. Budget de prévision, budget de règlement ou rectificatif, budget définitif. 209. Le fonds consolidé, partie statique du budget anglais. Toutes les dépenses et toutes les recettes doivent-elles venir en discussion chaque année?

III. — *Le refus de budget et l'exercice provisoire. Le contrôle du budget* 691-699

210. Le droit de refuser le budget existe-il? qu'il s'agit là d'un ex-

pédient révolutionnaire. 211. L'exercice provisoire par douzièmes. 212. La loi budgétaire. Contrôle parlementaire et contrôle préventif du budget. La Cour des Comptes. 213. Perception des impôts. Le Trésor de l'État. *Note* : Organisation de la Cour des comptes en Italie. Le système de perception italien.

LIVRE V.

LES FINANCES LOCALES

I. — *Le gouvernement local.* 703-710

214. Nature du gouvernement local. Sa fonction essentielle économique. La commune et les intermédiaires. Finances de l'Etat et finances locales. 215. Traits généraux du gouvernement local en Angleterre. 216. Indications sur le gouvernement local en France et en Italie.

II. — *Les finances locales* 710-726

217. Recettes des finances locales. Recettes originaires et recettes dérivées. Municipalisation des services publics. Ses avantages : exagérations au sujet de son importance. 218. Systèmes financiers locaux. Les impôts directs en tant que mieux appropriés aux finances locales. Impôts indirects. Dotations et subventions. 219. Traits généraux des finances locales anglaises. Finances locales en France, en Russie et en Italie. 220. Autres impôts locaux ou spéciaux. *Note* : Organisation des finances locales en Italie : recettes et dépenses des provinces et des communes

APPENDICES

I. — Notice sommaire sur le budget de l'État en Italie . . 727-729

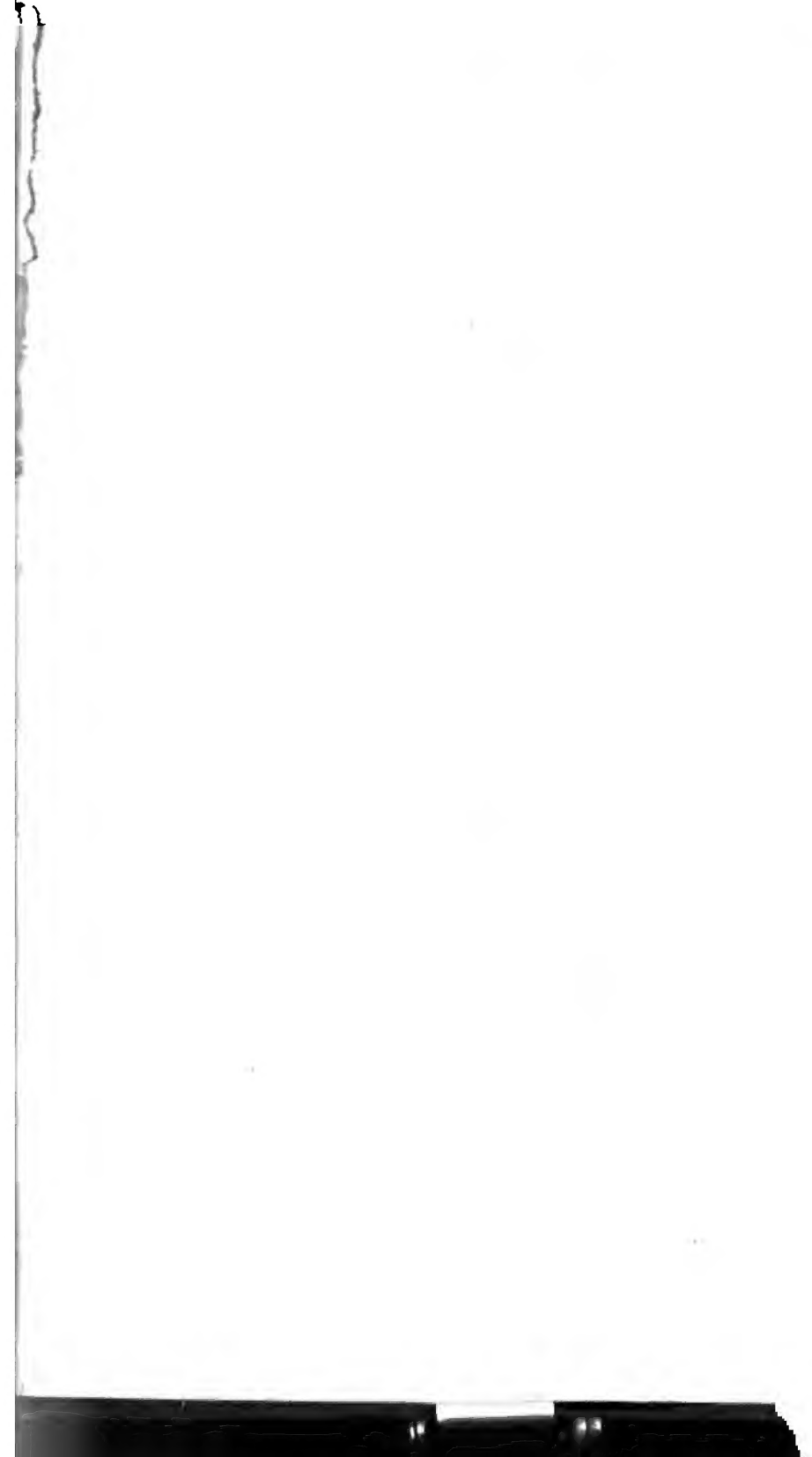
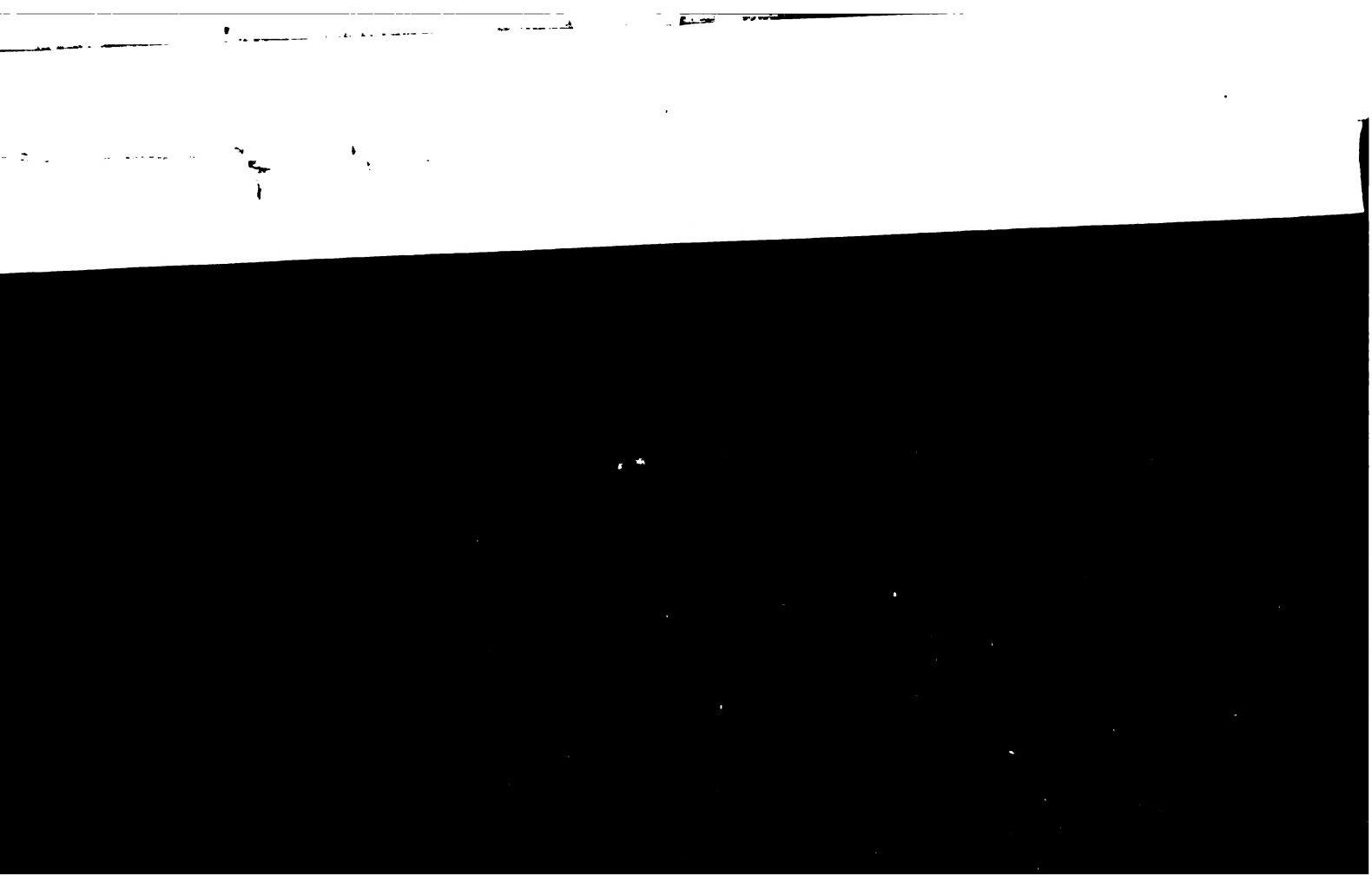
I. Finances de l'État en Italie. II. Recettes et dépenses de l'État, de 1862 à 1899-1900.

II. — Finances de l'Etat et des communes dans les pays d'Europe et dans les États-Unis d'Amérique 729-733

III. — Tableau des abréviations 735-736

IV. — Valeur en francs des principales monnaies étrangères. 737

Table 739-749

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

ANGERS, IMP. A. BURDIN ET Cie